

التنظيم الدولى

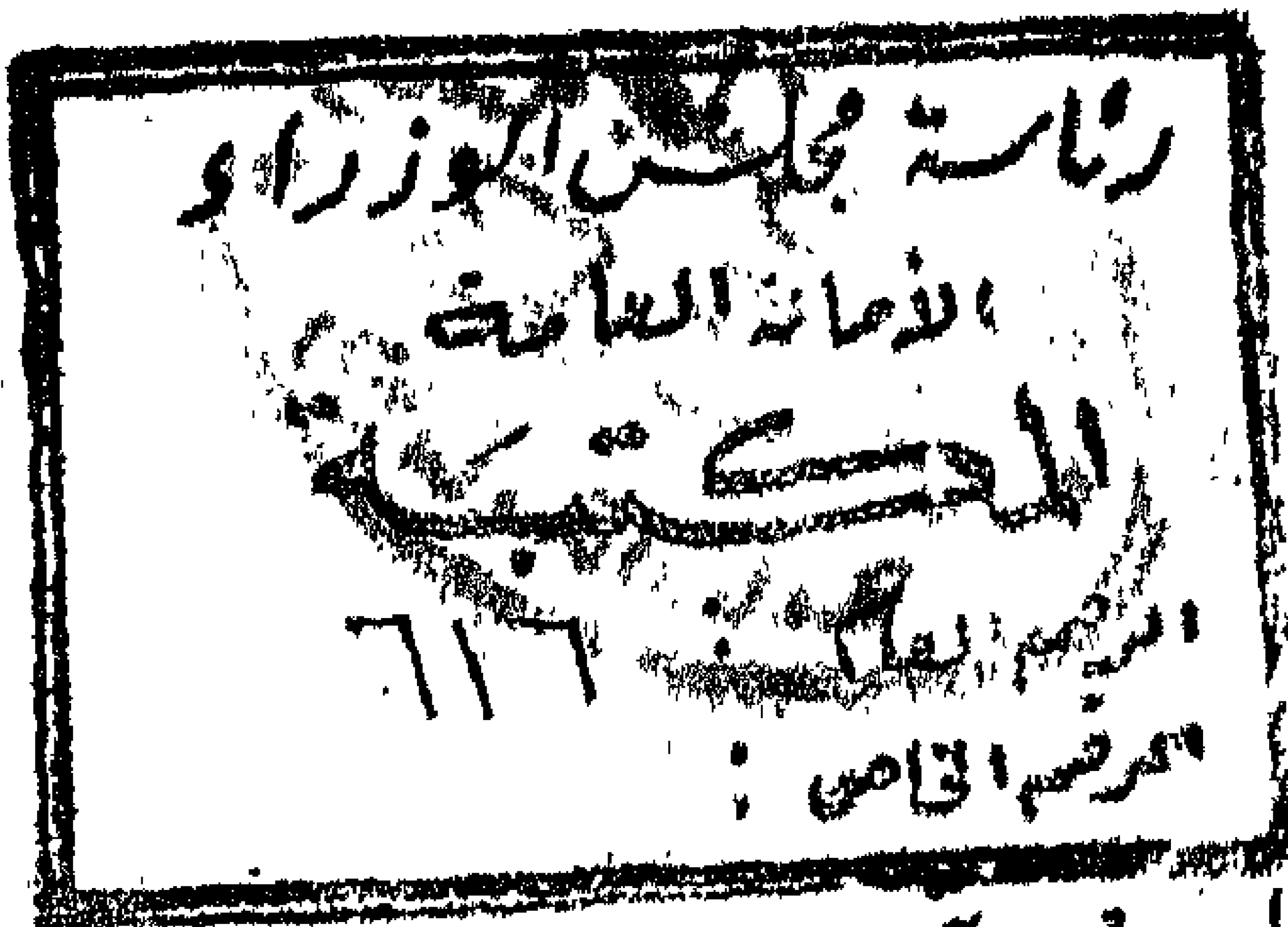


المدخل لدراسة التنظيم الدولى

دراسة دستورية للتنظيمات العالمية

دكتور بطرس بطرس غالى
أستاذ القانون الدولى العام المساعد
بجامعة القاهرة

الطبعة الاولى
١٩٥٦



الناشر
مكتبة الأنجلو المصرية
١٦٥ شارع محمد بك فريد (عماد الدين سابقا)

المطبعة العربية ١١ شارع الليودية (درب الجماميز)
تليفون : ٢٥٦٣٨

بحوث وكتب المؤلف

— كوريا وهيئة الأمم المتحدة (الرسالة رقم ١٢ للجمعية المصرية للقانون الدولى أكتوبر سنة ١٩٥١) .

— ميثاق الأطلنطى الشمالى (بحث فى المجلة المصرية للقانون الدولى . المجلد السابع سنة ١٩٥١).

— تعريف الاتفاقات الأقليمية (بحث فى المجلة المصرية للقانون الدولى . المجلد الثامن سنة ١٩٥٢) .

— الحلف البلقانى المنعقد فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٥٣ (بحث فى المجلة المصرية للقانون الدولى . المجلد التاسع سنة ١٩٥٣) .

— السلام السوفييتى فى أوروبا الشرقية . ملحق به ترجمة كاملة للمعاهدات المبرمة بين الاتحاد السوفييتى والجمهوريات الشعبية ، وبين الجمهوريات الشعبية وبعضها (مطبعة جامعة القاهرة سنة ١٩٥٤) .

— الاتفاقات الإقليمية الآسيوية (بحث فى المجلة المصرية للقانون الدولى . المجلد العاشر سنة ١٩٥٤) .

— ميثاق سان سلفادور (بحث فى مجلة الاقتصاد والتجارة للبحوث العملية عدد فبراير سنة ١٩٥٥) .

— فقدان العضوية فى جامعة الدول العربية (بحث فى المجلة المصرية للقانون الدولى . المجلد الحادى عشر سنة ١٩٥٥) .

— المؤتمر الأسيوى الأفريقى الأول المنعقد فى باندونج بأندونسيا . (بحث فى مجلة الإقتصاد والسياسة والتجارة للبحوث العلمية — عدد يناير سنة ١٩٥٦) .

— التعايش السلمى والتوتر فى الشرق العربى (بحث قدم إلى مؤتمر العلوم السياسية المنعقد فى القاهرة برعاية اليونسكو فى ٦ ابريل سنة ١٩٥٦) .

— الاحتلال فى القانون الدولى — (بحث منشور فى كتاب « كفاح الشعب والجلاء » مجموعة « اخترنا لك » عدد ٢٦ يونيه سنة ١٩٥٦) .

— قضية العضوية فى الأمم المتحدة . (بحث منشور فى مجلة الاقتصاد والسياسة والتجارة للبحوث العلمية — عدد أكتوبر سنة ١٩٥٦) .

— Contribution à l'Etude des Ententes Régionales : Préface de Charles Rousseau. Professeur à la Faculté de Droit de Paris in 8'. 1949. XV - 247 Pages. Edition A. Pedone. Paris.

— Le Pacte de l'Atlantique Nord. Revue Egyptienne de Droit International 1950 - Volume 6.

— L' Intervention américaine en Corée et le droit des Nations Unies. Société Egyptienne de Droit International. Brochure No. 12 - 1951.

— De l' Agencement des Solidarités Restreintes au sein de l'Organisme International. Revue Egyptienne de Droit International 1951 - Volume 7.

— Cours de Diplomatie et de Droit Diplomatique et Consulaire.in 8'. 1951 - 136 pages, Edition Librairie Anglo—Egyptian.

— Le Securité Soviétique en Europe Orientale. Revue Egyptienne de Droit International 1952. Volume 8.

— Le Pacte Balkanique du 28 Fevrier 1953. Revue Egyptienne de Droit International 1953. Volume 9.

— L' Union Centre - Americaine. Revue Egyptienne de Droit International 1953. Volume 9.

— Commentaire sur les Conventions conclues sous l'égide de la Ligue Arabe - Journal of the Association of Attenders and Alumni of the Hague Academy of International Law 1955 vol. 25 - Leiden - (Netherlands)

— L' Union Soviétique et le N. A. T. O. Revue Egyptienne de Droit International 1954. Volume 10.

— La Conférence de Caracas — Revue Egyptienne de Droit International. 1954. Volume 10.

— La Ligue Arabe et l' Afrique du Nord. Boletim da Faculdade de Direito - Vol. XXX Coimbra (Portugal) 1955.

— Le Pacte du Sud - Est Asiatique.. Jahrbuch Für Internationales Recht. Göttingen 1955 (Germany).

— The Arab League 1945 — 1955. Ten years of struggle. International Conciliation. Carnegie Endowment for International Peace. No 498 - March 1953. New York. N. Y. (U. S. A.)

— The Anglo—Yemini Dispute. Revue Egyptienne de Droit International. 1955 Volume 11.

— The Egyptian Foreign Policy and the Arab League. Review of Economics Politics and Business Studies. February 1956 No. 1

— La Conference de Bandung. Internationales Jahrbuch der Politik - München 1955 (Germany)

— La Ligue arabe : Notice Bibliographique. Revue Egyptienne de Droit International. 1955. Volume 11.

— Versuch einer Analyse der panarabischen Bewegung. Internationales Jahrbuch der Politik. München 1956 (Germany).

— La Conference de Brioni. Journal of the Association of Attenders and Alumni of the Hague Academy of International Law. 1957—Vol. 27. Leiden (Netherlands.)

— Essai d'analyse du Panarabisme. Revue Egyptienne de Droit International 1956. Volume 12 — Tome I.

— Le Problème du Canal de Suez. (en collaboration avec Youssef Chlala) Revue Egyptienne de Droit International 1956 — Volume 12. Tome II.

تصدير

بقلم السيد الدكتور عبد الحميد بدوى

وكيل محكمة العـــدل الدولية

كان التنظيم الدولى فى القرون الوسطى فكرة تستهوى نفوس بعض الفلاسفة والمشتغلين بشئون الدين والسياسة وان يكن ذلك فى صور محدودة أو خاصة . ثم صار فى العهد الحديث أمنية تداعب نفوس دعاة السلام فى صورة عامة أوكونية .

وهاهو قد أصبح حقيقة واقعةبدأت منذ القرن الماضى بالتنظيمات الدولية الفنية وهى تنظيمات فى شئون خاصة يسهل التفاهم بشأنها والاتفاق عليها لأنه لم يعد بد منها فى الحياة الدولية بما استحدثته من التشابك والترابط . أما الصورة العامة فقد بقيت فى ضمير الزمن حتى حققتها الحرب العالمية الأولى فالثانية بعصبة الأمم ثم بهيئة الأمم المتحدة منذ ١٩٤٥ .

ومنذ قيام الحربين أصبح التنظيم الدولى موضوعا يتناوله العلم بالبحث والدراسة . بل صار جزءاً من القانون الدولى . وقد صدر فى عهد عصبة الأمم تحقيقات عنها بالعربية كما صدر فى ١٩٥١ بحث عن هيئة الأمم المتحدة بقلم الدكتور زكى هاشم . ولكن لمؤلف هذا الكتاب ، وهو من رواد الابحاث العلمية البارزين فى نشاطهم وسعة أفقهم وعمق دراستهم ، الفضل فى وضع أول كتاب بالعربية فى التنظيمات الدولية عامة . إذ هو لا يقف عند تنظيم بعينه بل يعالج بحث الموضوع فى جملته فى الماضى والحاضر ومن الوجهتين العلمية والعملية .. والموضوع فيما يبدو سحر خاص عند المؤلف فقد خص بالدراسة قبل الآن المواثيق الدولية الإقليمية ، وكتب فيها أبحاثا قيمة فمن

ميثاق الجامعة العربية إلى الميثاق الأطلسي الشمالي ، ومن ميثاق جنوب شرق أسيا إلى ميثاق سان سلفادور . كذلك بسط بحثه على المؤتمرات الدولية كمؤتمر باندونج وكاراكاس ، وعلى المعاهدات الدولية كالمعاهدات بين الدول العربية والمعاهدات بين السوفيت والجمهوريات الشعبية . وكلا هذه المؤتمرات والمعاهدات تتصل بالتنظيمات الدولية بأكثر من سبب .

وانه ليبدو أن هذه الابحاث المتفرقة لم توضع عفو المناسبات والموافقات العارضة بل كانت فى نظر المؤلف تمهيداً طبيعياً لمعالجة الموضوع العام فى منهج علمى منظم . وقد بدأ كتابه بتمهيد لدراسة الموضوع العام بحث فيه تاريخ نشأة الفكرة وألم فيه بالمذاهب المختلفة ثم بسط الرأى فى ماهية التنظيم الدولى ، واستعرض تقسيماته المختلفة وأفاض القول فى إجراءاته وبوجه خاص فى شئون التصويت ، ثم فى السلطات التى يتجلى فيها نشاط التنظيمات المختلفة ، وأخيراً فى الشخصية القانونية . كل ذلك فى عرض عام لا يقف عند المنظمات الدولية العامة كعصبة الأمم وهيئة الأمم المتحدة بل يشملها والمنظمات الخاصة فى وحدة مشتركة هى التنظيم الدولى .

ولا شك فى أن عرض الموضوع فى جملته ، حيث تتفق النظم فى شئون وتفترق فى أخرى ، جدير بأن يجلو طبائع هذه التنظيمات المختلفة خيراً مما لو بسط القول فيها فرادى ، كما هو جدير بأن يسهل فهم حكمة ما بينها من تباين .

ومن آيات توفيق المؤلف أنه بما جمع من شتات الأبحاث عن التنظيم الدولى وحقق من مشكلاتها وقرر من قواعدها وأحكامها ، يرضى رغبة القارىء المستنير الذى يود أن يتتبع الشئون الدولية فى فهم وحسن تقدير ، كما يرضى الباحث الفنى من المشتغلين بالقانون الدولى فى تطلعه إلى معرفة الحقائق القانونية ووجوه الرأى المختلفة .

وهذا الكتاب خاتمة المطاف فى مجموعة من الأبحاث وضعت باللغات العربية والفرنسية والإنجليزية ، تشهد لصاحبها بالمقدرة فيها جميعا على تصوير فكره

فى اجلى بيان وفى عبارة قوية تهون صعاب العلم وتشوق للاستزادة منه .

فلا يسعنى إلا أن أزجى للمؤلف أخلص التهنئة على ثمرة جهده ، وأن أدعو له باطراد التوفيق فيما يحاوله بعد هذا الكتاب فانى موقن بأن عقله وقلمه لن يتركا له فراغا أو راحة من الاستفادة والإفادة..

عبد الحميد بدوى

تقديم

قد تغيب عن بعض القراء قيمة التنظيمات الدولية فيتساءلون عن ضرورة بحثها ودراساتها ، وربما يقولون إن التجارب قد أثبتت أنه حين تختلف الدول العظمى ويؤدى اختلافها إلى نزاع وحرب تشل التنظيمات الدولية ، ثم تنهار . وحين تتفق هذه الدول وتتلاقى مصالحها لا يبقى هناك ما يدعو إلى قيام تلك التنظيمات .

وقد يكون القارىء المصرى والشرقى بوجه عام على حق حين يقول : إن قيام التنظيمات الدولية ونشاطها إنما كان على حساب الشرق فطالما أهملت مطالبه فى محافلها ، وطالما أهدرت حقوقه أمام مجالسها .

وسأحاول أن أجيب أولئك المتسائلين ، وهؤلاء المتشائمين بنفس الردود التى جاهرت بها ، وأنا أجيب على مثل تلك الأسئلة التى كانت توجه إلى أثناء قيامى بتدريس هذه الموضوعات ، أو إلقاء بعض المحاضرات فيها . ولست أبغى من ردودى وإجاباتى هذه إلا الاقناع بأهمية التنظيمات الدولية والإبانة عن ضرورة دراستها .

إن أول ما يجب أن يعرفه هؤلاء المتسائلون هو أن تلك التنظيمات إذا كانت قد فشلت ، وإذ كانت قد جارت على دول صغيرة لمصلحة دول كبيرة ، أو ظلمت دولا شرقية لتنال رضاء دول غربية ، أو حابت دولا غنية على حساب دول متخلفة كل هذا إن كان قد وقع فإنه لا يدل دلالة قاطعة على عدم صلاحيتها ، أو على عدم ضرورتها ، وإنما يدل على أحد أمرين :

إما أن المجتمع الدولى الذى تنبعث منه هذه التنظيمات لم تكتمل روحه الاجتماعية ولم تنضج سياسته ، ولم يتخلص من التعصب للقومية فلم يخضع للمثل العليا ، ولا للمبادىء السامية المفروض أن تقوم عليها هذه التنظيمات .

وإما أن الدول التى ظلمت أو هضم حقها ، شرقية كانت أو متخلفة أو ضعيفة ،

ليس لها من الخبرة الديبلوماسية ومن الدراية الكافية بالتقاليد الدولية ما يمكنها من أن تستميل الأعضاء إليها لتكسب أصواتهم إلى جانبها فى التنظيمات الدولية .

وإذن فمن أوائل الخطوات اللازمة لتدارك هذين الأمرين هو العمل على نشر الثقافة التنظيمية الدولية ، ومسايرة الحركة الفكرية التى تنبعث منها .

وهناك سبب آخر يدعونا إلى دراسة التنظيمات الدولية ، وإلى تحليل القواعد التى تقوم عليها ، والأحكام التى تعمل على مقتضاها . هذا السبب هو أن الظروف وضعت بلادنا والبلاد الشقيقة المحيطة بنا فى عداد الدول الصغيرة والمتوسطة ، وهذه الدول أشد من غيرها حاجة إلى معرفة القانون الدولى ، وإدراك دقائقه لتنتفع به فى سياستها ، ولتستند إلى قواعده حين يراد العدوان عليها ، ولتتخذ من أحكامه سندا فى الدفاع عن نفسها ، ولتنادى بمطالبها على أساس مبادئه فتصل إلى ما تريد من إقناع واستمالة .

نعم إن القوة المادية والعسكرية مازالت هى اللغة العالمية التى لها السيادة فى المؤتمرات والمحافل والتنظيمات الدولية ، ولكن ماذا يعمل الذين حرموا منها ، والذين مازالوا يسعون جاهدين إلى نيلها ؟

إن كان هذا السلاح قد فاتهم فهناك سلاح آخر تعلل به أكبر الفاتحين واحتمى فيه أقسى الثائرين ، وتحطمت على صخرته أقوى الجيوش وأشد الأسلحة فتكا . هذا السلاح هو « الحق » . وظهور الحق فى حاجة إلى القانون ، وتنفيذ القانون بين الدول فى حاجة إلى تنظيم دولى ، كما أن حماية الحقوق بين الأفراد تحتاج إلى تنظيم داخلى .

ومهما يكن الأمر فان مايقع على الدول الصغيرة ، أو الدول المتخلفة فى ظل المنظمات الدولية أقل كثيراً مما قد تتعرض له إذا اختفت من الوجود هذه التنظيمات التى لاريب فى أنها تحد من سلطات الدول الكبرى ، وتجعلها أقل سيطرة مما لوكانت خارج هذه التنظيمات .

وسبب ثالث يدعونا أيضاً إلى تلك الدراسات . وهو أن بلادنا وشقيقاتها قد جعلت من أهدافها أن تتحد من الخليج الفارسى إلى الأطلنطى ، ولا يتحقق هذا الاتحاد إلا عن طريق تنظيم دولى .

وهب أننا استطعنا أن نتخطى كل العقبات ، وأن نسبق الزمن فتنتقل فورا من طور الدويلات المعتزة بسيادتها وقوميتها إلى طور الجماعات المتحدة المنظمة تنظيما مثالياً ، فان ذلك أيضا يحتاج إلى أن نعرف القواعد والأصول التى يجب أن يقوم عليها اتحادنا ، وأن نجعل لهذا الاتحاد تنظيما نتقيد بقواعده ، ونلتزم بقراراته . فقد أثبت التاريخ أن الثورات ، والحركات الشعبية قد تجمع بين بعض البلاد ، وقد ترغمها على الاتحاد . غير أن هذا الجمع وذلك الاتحاد لا دوام لهما ولا بقاء إلا بالاستناد إلى قواعد تنظيمية صحيحة .

ويدعونا إلى دراسة تلك التنظيمات سبب رابع هو إيماننا برسالتها فى هذا العالم المضطرب . وهى ليست ثمرة تفكير حديث مرتجل أو متعجل ، وإنما هى — كما قدمنا فى هذا الكتاب — ثمرة جهاد المفكرين من قديم الزمان . وفى هذا المؤلف دراسات مقارنة لمشروعات كثيرة متعددة تقدم بها كثير من العلماء والمصلحين منذ قرون عديدة ، وكلهم يدعو — مؤمناً مخلصاً — إلى إقامة تنظيم دولى يمهد الطريق لقيام حكومة عالمية يرجى أن تخلص البشرية من الحروب وفتكها ودمارها .

وإنى لأرجو أن يكون هذا الكتاب المتواضع بمثابة قطرة تضاف إلى بحر المجهودات الفكرية التى يبذلها العلماء والمصلحون رجاء أن تثمر عاجلا أو آجلا .

ولست أزعم أن دراساتى هذه ستجىء خالية من الهفوات والعيوب . ويكون عذرى فى ذلك ، إن وقع ، أن هذه بحوث تمهيدية فى مادة جديدة لا زالت فى طور الابتداء .

وقد قسمت دراسة التنظيمات الدولية فى هذا الكتاب إلى ستة أجزاء بين يدى القارىء الجزءان الأولان منها .

أما الجزء الأول فانه خاص بالمدخل لدراسة التنظيم الدولى ، ويشمل تحليل

فكرة التنظيم الدولى ، والمدارس الفكرية المختلفة التى قامت منها المدرسة الأوربية التى كانت تستند إلى القانون والمنطق فى إقامة التنظيم الذى تنادى به ، والمدرسة الأنجلو سكونية التى كانت تدعو إلى تنظيم دولى يستمد قوته من الأخلاق وقوة الرأى العام ، والمدرسة الشرقية التى محورها صفات المشرفين على التنظيم . ويأتى بعد ذلك دراسة أول نواة لإبراز فكرة التنظيم الدولى إلى عالم الوجود ممثلا فى الحلف المقدس . وينتقل الجزء الأول بعد هذا البحث التاريخى إلى دراسة المبادىء العامة التى قامت عليها التنظيمات الدولية ، والقواعد الدستورية التى التزمتها لتحقيق أهدافها فيبحث عن قواعد تكوين التنظيم الدولى ، وطريقة التصويت فيه ، والسلطات المخولة له ، ومركزه القانونى فى المحيط الدولى .

وبذلك نكون قد وضحنا أصول التنظيم قبل الدراسة التفصيلية التى سنعرضها فى هذا الكتاب لكل تنظيم دولى .

أما الجزء الثانى فيشمل دراسة نظرية ودستورية للتنظيمات الدولية العالمية التى قامت وهى عصبة الأمم والأمم المتحدة ، وفى هذه الدراسة بسط للظروف السياسيه والتاريخية ، والتيارات الفكرية التى نشأت فى ظلها هاتان المنظمتان ثم تحليل الأهداف التى تعمل كل منهما لتحقيقها ، والمبادىء التى تسير على مقتضاها ، والعضوية فى كل منهما ، والهيئات العاملة فيها من حيث التكوين ، والإجراءات المتبعة فيها وطريقة التصويت ، والوظيفة التى تؤديها هذه الهيئات . وأفردنا بابا لكل من عصبة الأمم والأمم المتحدة وإن كنا قد نهجنا فى دراستها نهجاً واحداً وتسلسلا واحداً نبغى من ذلك أن نيسر على القارىء أمر المقارنة بينهما .

أما الأعمال التى قامت بها عصبة الأمم خلال فترة ما بين الحربين العالميتين ، والأعمال التى قامت بها الأمم المتحدة خلال السنوات العشر الأخيرة فلم نشر إليها إلا بالقدر الضرورى الذى استلزمته دراسة الناحية النظرية فيهما وأرجأنا الدراسة التفصيلية لهذه النواحى العملية التطبيقية إلى الجزء الثالث من هذا الكتاب ، ففيه سنعرض للقضايا السياسية وغير السياسية التى عالجتها كل من عصبة الأمم والأمم المتحدة .

وفى الجزء الرابع سنعرض للتنظيمات الدولية الإقليمية . أما الجزء السادس فسيكون خاصا بدراسة التنظيمات الدولية الفنية .

وأرجو أن أكون بهذا العمل قد وفقت إلى سد بعض النقص فى المكتبة العربية التى تنقصها كتب القانون الدولى مع حاجة الشرق الملحة إليها لكثرة قضاياه الدولية التى تأثرت بالتنظيمات وأثرت فيها .

ومن الله التوفيق ؟

ديسمبر سنة ١٩٥٦

الجزء الأول

المدخل لدراسة التنظيم الدولى

الباب الأول

فى

نشأة فكرة التنظيم الدولى

يشمل هذا الباب الفصول الآتية :

تمهيـــــد : كيف نشأت فكرة التنظيم الدولى ؟

الفصل الأول : المدرسة الأوروبية للتنظيم الدولى .

الفصل الثانى : المدرسة الانجلو سكسونية للتنظيم الدولى .

الفصل الثالث : المدرسة الاسلامية للتنظيم الدولى .

الفصل الرابع : من التفكير إلى التنفيذ .

أهم مراجع الباب الأول

(1) BOURQUIN MAURICE. La Sainte-Alliance. Un Essai d'Organisation Européenne. Recueil des Cours. No. 83 Vol. 2-p. 377 et s. La Haye 1953.

(2) CORBET E. PERCY. Congress and Proposals for International Government. International Organisation. Vol. 4-No. 3-August 1950. New York City.

(3) DUPUIS CHARLES. Les Antécédents de la Société des Nations : Le projet pour rendre la paix pérpétuelle de l'Abbé de Saint Pierre. Revue de Droit International Paris 1928.

(4) DUPUIS CHARLES. Les Autecédénts de la Societé des Nations. La plan d'Adam Czartoryski et d'Alexandre. Ibid. Paris 1929.

(5) DUPUIS CHARLES. Les Antécédernts de la S.D.N. Recueil des Cours. No. 60-Vol. 2-p. 5 et s. La Haye 1937.

(6) JONES WALTER. Leibniz as international Lawyer. The British Year Book of International Law — 1945 p. 1 et s.

(7) LANGE CHRISTIA LOUS. Histoire de la Doctrine pacifique et de son influence sur le development du Droit International. Recueil des Cours No. 13 Vol. 3-p. 175 et s. La Haye 1926.

(8) LED ERMANN Loszlo. Les Précurseurs de l'Organisation Internationale — Neuchatel 1945.

(9) MARRIOTT A. R. (Sir John). Commonwealth ör Anarchy. A Survey of projects of Peace. (New York City) 1939 — Columbia University Press.

(10) SHERWANI H. K. Studies in Muslim Political Thought and Administration Sh. Mohammad Ashraf — Kashmiri Bazar — Lahore 1945.

(11) VAN KAN J, Règles Générales du Droit de la Paix. L'idée de l'organisation internationale dans ses grandes phases. Recueil des Cours. No. 66-Vol. IV-p. 299 et s. La Haye 1938.

(12) WYNNER EDITH and Lloyd Georgia. Searchlight on Peace Plans New York, Dutton 1949.

مراجع عربية

١ ــ أبو نصر الفارابي ــ كتاب آراء أهل المدينة الفاضلة ــ مطبعة النيل بمصر

٢ ــ عبد الرحمن الكواكبي ــ كتاب أم القرى الذى نشره السيد الفراتى طبعة جريدة العرب بمصر

٣ ــ أحمد أمين ــ زعماء الاصلاح فى العصر الحديث ــ مكتبة النهضة المصرية ــ القاهرة سنة ١٩٤٨

٤ ــ دكتور راشد البراوى ــ الطريق إلى السلام ــ بحث فى تنظيم العلاقات الدولية ــ مكتبة النهضة المصرية ــ القاهرة سنة ١٩٤٨

٥ ــ دكتور عبد الله العريان ــ فكرة التنظيم الدولى تطورها التاريخى وخصائصها الحاضرة ــ بحث فى مجلة القانون والإقتصاد القسم الاول سنة ١٩٥٦

تمهيـــد

كيف نشأت فكرة التنظيم الدولى ؟

ترجع فكرة التنظيم الدولى فى رأى بعض مؤرخى القانون إلى عهد اليونان ، فقد حاول ساستهم إقامة اتحاد يجمع حكومات مدنهم المختلفة ، غير أن ذلك القول ينطوى على كثير من المبالغة . والأرجح أن الحركة الفكرية التى قامت عليها عصبة الأمم ، وما انعقد بعدها من تنظيمات دولية ، ترجع إلى عهد ازدهار القوميات فى القرن الرابع عشر . ففى ظل هذا الازدهار اشتد الصراع بين الدول الأوروبية ، وتعرض الضعيف منها لفتك القوى ، فبدأ رجال الفكر ودعاة الاصلاح وعلماء القانون يفكرون فى وسيلة تصون الأمن والسلام ، وتخلص البشرية من فتك الحروب ودمارها . وتمخض تفكيرهم هذا عن عدة مشروعات تدعو إلى إنشاء منظمة تكفل للعالم السلام ، وتوفر له الطمأنينة .

هذه المشروعات قد انبعثت عن ثلاثة مصادر ، كل منها يكون مدرسة خاصة : فالمدرسة الأوروبية تستند فى تفكيرها إلى القانون والمنطق ، والمدرسة الانجلوسكسونية أساسها الأخلاق وقوة الرأى العام ، أما المدرسة الاسلامية فمحورها صفات من يشرف على التنظيم .

تدعو الفكرة الأوروبية إلى تكوين التنظيم الدولى على نمط التنظيم الداخلى للدول ، بمعنى أن تكون للمؤسسة الدولية اختصاصات ذاتية ،

ونفوذ واسع ، وسلطة تنفيذية تمكنها من أن تفرض على الأعضاء قبول أحكامها والرضوخ لها . وقد دعا إلى هذه الفكرة كثيرون منذ أوائل القرن الرابع عشر ، ومن أهم هؤلاء الدعاة : بيير دي بوا الفرنسي ، واليجري دانتي الإيطالي ، ودي ديبه إيراسموس الهولندي ، وامريك كروسويه الفرنسي ، وسلي وزير الملك هنري الرابع ، وليبنتس الألماني ، والقس سان بيير ، والفيلسوف كانت .

أما الفكرة الثانية ، وهي الانجلوسكسونية فهي أيضاً تدعو إلى إقامة منظمة دولية ، ولكن لا يكون لها اختصاصات مثل اختصاصات الدولة ، ولا توضع في يدها وسائل قمع أو قهر ، وإنما تعتمد في أداء رسالتها على التعاون الحر ، وقوة تأييد الرأي العام الذي تنشئه لنفسها بحسن تصرفها ، فتكتسب منه ذاتية وقوة معنوية . ومن أشهر الدعاة إلى هذه الفكرة توماس مورس ، ووليم بن ، والفيلسوف بنتام .

أما المدرسة الاسلامية فتدعو إلى تنظيم يديره شخص واحد ، أو مجموعة من الأشخاص وتدور هذه الفكرة حول الصفات الواجب توافرها فيمن يتولون أمر هذا التنظيم ، ومن أشهر الدعاة إليها أبو نصر الفارابي ، وعبد الرحمن الكواكبي .

الفصل الأول

المدرسة الأوروبية للتنظيم الدولى

١ — بيير ديبوا وعصبة الأمم الأوروبية

بيير ديبوا أحد رجال القانون فى فرنسا . كان محامياً ، ثم نائبا عاما ، وألف كتباً أشهرها كتاب (استرداد الأرض المقدسة) [١] وقد ضمنه دعوة إلى حرب صليبية .

فكرته فى تنظيم هذه الحرب تكاد تكون هى الباعث المباشر على تكوين عصبة أمم من الدول الأوربية ، لأنه دعا إلى إقامة اتحاد يشمل دول غرب أوربا . واقترح فى حالة قيام خلاف بين أعضاء هذا الاتحاد أن يعين المجلس لجنة من المحكمين يوكل إليها انتخاب ثلاثة من رجال الدين ، وثلاثة من القضاة المدنيين يقومون بالتوفيق بين الطرفين المتنازعين ، فإذا صدر قرار التحكيم ولم يخضع له أحد الطرفين يرفع الأمر إلى البابا ، ويكون رأيه حاسماً ، وحكمه نهائياً .

لا شك أن للتحكيم الإجبارى لفض المنازعات أهمية كبرى فى نظر هذا الكاتب الفرنسى ، لذلك يشير على الاتحاد — المقترح إنشاؤه — أن يعامل بحزم كل طرف يأبى الخضوع لقرار التحكيم ، أو يرفض الإذعان له . ويرى أن يستخدم ضده سلاح المقاطعة الإقتصادية ، كما يشير بنفى كل حاكم يمتنع عن التنفيذ إلى الشرق .

(١) De Recuperatione Terrae Sanctae المنشور فى سنة ١٣٠٥

يلاحظ على هذا التنظيم المقترح أنه تنظيم موضعى ، إذ أنه مقصور على الدول الأوربية المسيحية . ويلاحظ أيضاً أن هدفه من إقامة سلام بين هذه الدول هو توفير قدرتها على محاربة الشرق لاسترداد الأراضى المقدسة .

٣ — دانتى والحكومة العالمية

دانتى أكبر شعراء ايطاليا وهو مؤلف الكوميديا المقدسة . ولد فى مدينة فلورنسا ، وقام فيها بدور سياسى هام ، إذ كان يتنازع الحكم فى وقته حزبان : حزب البيض ويمثل سكان شمالى أيطاليا وإليه ينتمى دانتى ، وحزب السود الذى يمثل سكان جنوبى إيطاليا . ولما صار الحكم إلى حزب السود نفى دانتى إلى (فيرون) ثم إلى (رافين) وفيها توفى سنة ١٣٢١ .

وضع دانتى كتابه « De Monarchia » فى سنة ١٣١٥ فى عهد ازدهار القوميات ونموها . وقد كان من بواعث وضعه لهذا المؤلف ما لاحظه من صراع مصدره تضارب مصالح هذه القوميات ، وراءه ما يترتب على ذلك من مآسى الحروب فأخذ ينقب فى تاريخ الامبراطوريه الرومانية ويستنبط منها العبر ويسوقها إلى الناس على أنها السبيل إلى بقائهم فى سلام .

هداه بحثه إلى المناداة بقيام حكومة عالمية تعترف بها كافة الدول ويخضع لها العالم ، فذلك فى رأيه هو السبيل إلى أن يعيش البشر فى ظل سلام دائم .

بدأ دانتى كتابه بعرض مفصل لقضية السلام ، وساق الأدلة المقنعة على ضرورة سيادة السلام ، ثم يصل من بحثة إلى النتيجة التى يرمى إليها وهى أنه « لا سلام فى الكون دون قيام حكومة عالمية » .

ولكى يقنع الناس بضرورة السلام قدم الحجج الآتية :

— السلام على الأرض صورة من السلام العلوى الذى تعجز أفهامنا

القاصرة عن تصوره ، أو إدراك طبيعته وكنهه ، ويشير فى ذلك إلى قول الإنجيل « المجد لله فى الأعالى ، وعلى الأرض السلام » .

ـــ السلام ضرورى للناس ، لأن العالم وحدة متماسكة ، ولأن الله واحد وقد خلق الإنسان على صورته ومثاله ، فان أراد بلوغ الكمال فعليه أن يتحد مع غيره ، وعلى الناس فى مختلف البقاع أن يخضعوا جميعا لحكومة واحدة ليكونوا شعبا واحداً .

ـــ السلام ضرورى لسعادة الناس ، لأن الإنسان اجتماعى بطبعه تدفعه الغريزة إلى التعاون مع سواه ، وهو على خلاف غيره من المخلوقات لا يستطيع أن يعيش منفردا أو فى عزلة . فلابد إذن من إقامة اتحاد بين جميع الأفراد ، وبالتالى بين جميع الشعوب ، ولن تتحد الشعوب إلا بخضوعها لقانون واحد يوفق بين مصالحها المتضاربة ، ويحول دون نشوب المنازعات واشتدادها . وإذا كانت مصلحة الأسرة الواحدة تقتضى وجود رياسة مسيطرة تتولى فض منازعات أفرادها فالشعوب أحرى أن تكون لها مثل هذه الرياسة المسيطرة ، ويتمثل ذلك فى الحكومة العالمية .

ـــ من رأى دانتى أن الحروب مهما كانت أسبابها يزعم كل طرف من أطرافها أنه لا يحارب إلا ليقر السلام ويوطد الأمن ، فمن الذى يستطيع أن يقرر حقيقة السلام فى هذين الزعمين ؟ ومعنى هذا عنده أنه لا بد من وجود حكومة عالمية تسيطر على الجميع فيعتدل الميزان ، وتمحى الاحقاد ، ويزول الخصام ، ويحل محله السلام .

يقترح دانتى أن تسند رئاسة هذه الحكومة العالمية إلى أمبراطور ينفرد بالسلطة الزمنية ، ويدلل على صواب رأيه هذا بأدلة منطقية منها :

١ ـــ أن الله واحد ، وقد خلق الإنسان على مثاله فيجب أن يكون الحاكم العام على الأرض واحدا أيضا .

٢ — إذا وضعت السلطة كلها فى يد شخص واحد تزول مطامعه ، ولا يجد مزيدا من الجاه أو المجد تشتهيه نفسه ، ومتى اختفت هذه المطامع من نفس صاحب السلطان اختفى شبح الحرب .

٣ — إن الامبراطور أو الحاكم العام بوصفه السابق سيكون فوق جميع الملوك ، فيستخدم سلطته فى فض أى نزاع يقع بين ملكين أو أكثر .

ومما هو جدير بالملاحظة أن دانتى يرشح لرئاسة الحكومة العالمية أمبراطورا غير البابا . وهذا معناه أن دانتى يرى أن القوة الروحية التى يتمتع بها البابا لا تكفل فرض القانون على مخالفيه ، ولا تكفى لفض النزاع ، أوكبح المطامع والأهواء ، ولا تنهض بذلك إلا قوة مادية توضع فى يد صاحب السلطان الأعلى .

ودانتى لا يعنى من الحكومة العالمية قيام حكومة موحدة ، وإنما يدعو إلى اتحاد الحكومات على أن تتمتع الممالك والإمارات والمدن التى تتكون منها الحكومة العالمية بحرية كاملة داخل نطاقها ، ولهذا يقول :

« ليس معنى دعوتنا إلى إقامة حاكم عام يستطيع بسط سلطانه على العالم أن نمنحه حق إصدار كل قرار صغيرا كان أم كبيرا . لأن الشعوب والممالك والمدن يجب أن يسير نظامها وفق القوانين التى تلائم كلا منها ، لأن القانون هو الذى ينظم شئون الحياة ، وبما أن الناس يعيشون فى أجواء مختلفة فهم يحتاجون أيضا إلى قواعد للحياة مختلفة . أما المسائل التى يشترك فيها الجنس البشرى ، والتى تنبعث عن غريزة كامنة فى نفسه فيجب الخضوع فيها لحاكم واحد ، ويجب على الناس أن يتمسكوا بقاعدة واحدة ترشدهم إلى السلام » .

وفق دانتى — بلا ريب — إلى رسم صورة صالحة للحكومة الاتحادية

التى قام بالدعوة إليها ذوو الرأى من الأمريكيين والايطاليين والألمان الذى جاءوا بعده بعدة قرون ، وسعوا إلى تحقيق وحدتهم القوميه .

٣ — ايراسموس ومطالحة جنون الحرب

نشأ إيراسموس فى مدينة روتردام بهولندة ، وتنقل بين بروكسل ، وباريس ، ولندن . وفى كل مدينة منها كان يتصل بقادة الفكر وأهل الرأى. وبينما كان يشرف على طبع مؤلفاته بمدينة بال فى سويسرا توفى ، وكان ذلك سنة ١٥٣٦ . ويعنينا من مؤلفاته كتابه « Laus Stultitiae » الذى الفه سنة ١٥١٠ حين كان فى زيارة لصديقه الكاتب المعروف توماس مورس . وكتابه هذا يبتدىء بالتشكك فى عدالة الحرب ، ويختتم بوصفها بأنها انتحار جماعى ، ثم يحكم عليها بالجنون . ومن الأفكار التى كانت سائدة فى عصره أن الحاكم من حقه أن يتصرف فى الحرب حسبما يهوى ويشاء ، ولكن إيراسموس ينكر هذا الحق ويعارض فى أن يكون للحاكم حق التصرف فى أمر بالغ الخطورة كهذا . ومن نتائج استنكاره للحرب رفض الاعتراف بشرعيتها مهما يكن الدافع إليها ، وقد هاجم أعمال الفتح والغزو وكل أساليب العدوان ، ثم انتقل إلى مهاجمة الحكام ، وقادة الحروب ، ورجال الكنيسة الذين يقبلون أن يباركوا الحرب أو يشجعوا عليها . ويعجب من الذين لا يكفيهم ماتصبه الطبيعة على العالم من ويلات تتمثل فى الزلازل والسيول والبراكين والطاعون والأمراض العامة ليضيفوا اليها شرا جديدا هو هذه الحروب التى تولدها المطامع ، وتشقى بها البشرية [١] .

(١) وكأنه هو والمتنبي الشاعر العربي يستمدان من فيض واحد ، أو يترجمان عن عاطفة مشتركة فقد ذكر المتنبي نفس هذا المعنى إذقال .

وانتقل ايراسموس بعد هذا إلى تحليل موقف المسيحية من الحرب ، فأنكر أن تكون الديانة المسيحية السمحة راضية عن الحروب الصليبية ، وأنكر عليها أن تقر تنصير المسلمين لأن الدين فى رأيه يقوم على الإقناع والتسليم لا على القهر والقوة . ثم كشف عن الأطماع الخفية التى تعتبر من أكبر بواعث الحروب الصليبية فقال : « إذا كنا نبغى التوسع على حساب تركيا ، أو نسعى إلى كسب ثروة من ورائها فلماذا لانكون صريحين ، ولماذا نحاول إخفاء أطماعنا بستار من اسم المسيح ؟ ! !

غير أنه عدل عن رأيه هذا سنة ١٤٥٣ حين فتح الأتراك القسطنطينية ، وامتد سلطانهم فى أوروبا حتى حاصروا مدينة فينا سنة ١٥٢٩ ، فثار الرأى العام المسيحى ضدهم وخشى كافة الأوروبيين سطوة هؤلاء الفاتحين فتأثر إيراسموس بقوة الرأى العام ، وتنكر لآرائه السابقة ، وعدل عنها إلى إباحة مقاتلة الأتراك . وحاول أن يبرر تراجعه عن سابق آرائه فقال : « ليس غزو الأتراك الذى أذل المسيحيين إلا عقوبة من الله لهم لأنهم تنكروا للسلام الذى دعا إليه المسيح ، ونادت به المسيحية » .

وعرض إيراسموس لمسألة التنظيم الدولى فرأى ضرورة قيام اتحاد بين دول أوروبا يكون على رأسه حاكم له مثل قداسة الإله ، وهذا مستحيل لأن طبائع البشر تأباه . ومادام الأمر كذلك فالحل الوحيد عنده أن تكون عصبة أمم يكون أعضاؤها متساوين فى القوة حتى لا يتاح للقوى منهم أن يسيطر على الضعيف .

= وكأنا لم يرض فينا بريب الدهر حتى أعانه من أعانا
كلما أنبت الزمان قناة ركب المرء فى القناة سنانا
ومراد النفوس أصغر من أن نتعادى فيه وأن نتفانى

٤ — أمريك كروشيه والعصبة التي لا تتقيد بدين

لسنا نعرف عن هذا المفكر أكثر من أنه كان معلما فى إحدى مدارس باريس ، ثم هجرها إلى الدير ليشبع رغبته فى البحث والإطلاع . وتوفى سنة ١٦٤٨ .

له مؤلفات يعنينا منها كتابه : Le Nouveau Cynée [١] وقد نشر فى باريس سنة ١٦٢٣ ، ويتضمن هذا الكتاب أول دعوة إلى إقامة تنظيم دولى مفتوح للشعوب والأمم كافة دون تقيد بدين خاص ، على خلاف من سبقوه من المفكرين الذين كانوا ينادون بإقامة تنظيم دولى مقصور على البلاد المسيحية الأوربية مثل دانتى الايطالى وبيير ديبوا الفرنسى ونحوهما .

ينادى كروشيه بإقامة مجلس يتكون من « البابا ، والأتراك ، والأباطرة المسيحيين ، وعدد من الملوك والأمراء » .

لم ينس ماقد يثيره تكوين هذا المجلس من مشاكل ديبلوماسية تتعلق بمسألة الصدارة وترتيب المقاعد فى المجلس فخصص لذلك حيزا كبيراً من كتابه ، وأشار بأن تكون المرتبة الأولى للبابا ويليه على التوالى سلطان تركيا ، ثم الامبراطور ، ثم ملك فرنسا ، ثم ملك أسبانيا ، وراح يرتب على هذا النظام باقى الملوك والأمراء ، ولم ينس ملوك الصين ، والهند ، والفرس .

واقترح أن تكون مدينة البندقية مقراً للمجلس ، وأن يكون انعقاده بصفة دائمة ، وأن تصدر قراراته بأغلبية الأصوات .

---

(١) والعنوان الكامل للكتاب هو :

Le Nouveau Cynée ou discours des occasions et moyens d'établir une Paix générale et la liberté du Commerce pour tout le monde

وأشار بأن يكون من اختصاصات المجلس : المحافظة على الأوضاع القائمة في الشعوب والأقاليم ، وتسوية كل خلاف يقع بين الدول الأعضاء ، وفرض العقوبات على كل دولة لا ترضخ لقراراته .

يدل كتابه على أنه يكره الحرب ويستنكرها أشد الاستنكار ، لذلك تراه قد أخذ يستقصى أسبابها ، ويحلل بواعثها تحليلا علميا . وخلاصة بحثه أنها ترجع إلى أربعة عناصر :

١ — رغبة بعض الدول فى إظهار شجاعتها لتخشى الدول بأسها .

ومصدر هذا ، فى رأيه ، نقص فى الأخلاق ، لأن الشجاعة التى تقوم على انتحال الأسباب لإزهاق الأرواح ، وإراقة الدماء ليست شجاعة حقة ، وإنما هى حمق وتهور ، وكل شجاعة تقوم على المادة ، وعلى مجرد التباهى بالقوة ليست من الفضيلة فى شىء . والشجاعة الفاضلة ، أو الشجاعة الحقة هى التى تستند إلى الأخلاق وتقوم عليها .

٢ — محاولة الملوك والأمراء أن يستردوا مافقدوا من أقاليم أو مدن .

علاج هذه الحال فى رأيه هو حمل الدول على الاعتراف بالأمر الواقع والاحتفاظ به ، فذلك خير سبيل للتخلص من الحروب . ويقترح الإلتجاء إلى التحكيم لإرضاء الملوك والأمراء الذين فقدوا شيئاً من ممتلكاتهم .

٣ — قد يكون من أسباب نشوب الحروب رغبة بعض الحكام أو الأمراء فى تمرين جيوشهم خوفا من أن تكون الطمأنينة أو الشعور بالسلام من أسباب فتور العزائم ، وضعف الجيوش ، وتفشى الجبن بين أفرادها .

ويقترح أن يكون علاج هذه الحال أن تتحول التمرينات إلى رياضة المبارزات أو المسابقات العسكرية ، أو المباريات والصيد ، أو إلى مقاتلة الشعوب المتبربرة والهمجية .

٤ — قد يكون من أسباب الحروب كراهية الشعوب لبعضها بسبب التعصب الديني ، أو بسبب جهل كل منها بنظم الآخر وبأساليب حياته . ويرى أنه لا علاج لهذه الحال إلا بتغليب التسامح الديني ، وتشجيع التجارة وتيسير تبادل السلع . لأن تبادل التجارة وتبادل المنافع يجعل الشعوب تفهم قيمة التضامن ، وفائدة قيام السلام .

إن هذه الآراء الناضجة تجعل أمريك كروشويه من المبشرين السابقين الذين نادوا بالتنظيم الدولي . ومما يجدر ذكره أن يسجل له أنه قد أثبت أن العمل والانتاج في ظل السلام ليس أنبل من العمل والانتاج في ظل الحرب فحسب ولكنه أيضا أجدى وأنفع .

ولقد سما كروشيه في تفكيره فتخطى حواجز التعصب الديني ، واقترح أن تكون الدولة العثمانية ، والصين ، والهند ، والفرس أعضاء في التنظيم الدولي الذي يقترحه ، ونادى أيضاً بالتخلص من سوءات مبدإ السيادة وذلك بأن تصدر القرارات بالأغلبية .

وبهذا كله يكون كروشيه قد ذهب إلى أبعد مما رأى واضعو عهد عصبة الأمم ، وميثاق الأمم المتحدة .

٥ — سلى والمشروع الأعظم

كان سلى وزيراً في عهد هنرى الرابع ملك فرنسا ، وقام بدور خطير في السياسة الخارجية ، وبموت هنرى الرابع ختمت الحياة السياسة لسلى ، وكان ختاما مفاجئاً جعله يلتزم العزلة .

وفي عزلته الهادئة بعد موت الملك هنرى أخذ يعيد النظر في مذكراته التي بدأ يدونها منذ تولى منصبة الخطير [١] . وقد عرض في هذه المذكرات ماسماه

(١) سميت تلك المذكرات Les Economies royales

« المشروع الأعظم » [1] وأورده منسوبا إلى الملك هنرى ، وعنى بذلك أن يوجه اليه الأنظار ، ويثير اهتمام الناس به .

بدأ هذا المشروع باستنكار الحرب ، ووصفها بأنها شر على الغالب والمغلوب ، وأنها لاتعقب إلا الدمار والبلاء ، ولا تترك بعد انتهائها إلا الدماء والبؤس والنكبات والموت والفاقة ، وبخاصة فى الشعوب التعيسة التى تتعرض لكل هذا الويل بدافع من جنون أمرائها وحكامها .

دعم سيلى كتابه بشواهد من الحروب التى سبق أن اشتركت فيها فرنسا مدافعة كانت أو مهاجمة فلم تكن لها من نتائج إلا المشاق والآلام .

إلا أنه ليس مثل كروشيه يستنكر الحرب على إطلاقها ، ولكنه يستنكر الحرب التى تقع بين دول أوروبية فحسب . أما الحرب التى تكون ضد المسكوف (روسيا) أو ضد الأتراك (المسلمين) فهى فى رأيه حرب مشروعة لأنها ضد كفار !!

حقيقة الأمر فى مشروع سلى أنه يدعو إلى تكوين جامعة تضم الشعوب المسيحية فى القارة الأوروبية ، وتتكون من العناصر الآتية :

أولا : الدول ذات النظام الملكى الوراثى مثل : فرنسا ، وبريطانيا العظمى ، والدانيمرك ، والسويد .

ثانياً : الدول التى تخضع لنظام ملكى انتخابى مثل : الولايات البابوية ، والإمبراطورية الرومانية المقدسة ، وبولندا ، وبوهيميا ، ونابولى .

ثالثا : الدول التى تخضع للنظام الجمهورى وهى : سويسرا ، والأراضى

---

(1) Le Grand Dessein.

الواطئة (هولندة) والبندقية ، ، وسردينيا ، والولايات الايطالية الشمالية .

اقترح سلى لتدعيم أسس مشروعه هذا قواعد رآها تكفل له النجاح وهى :

١ — يقوم الإتحاد بين دول مسيحية لاتخرج مذاهبها عن الكاثوليكية ، والبروتستانتية ، والاصلاحية .

٢ — يكون أصحاب هذه المذاهب المشتركون فى إقامة الاتحاد متساوين فى إتساع الأقاليم ، وفى عدد السكان ، ويبغى من ذلك ألا يطغى مذهب على آخر .

٣ — بعد أن يتكون الاتحاد تقسم الأقاليم بين أعضائه بحيث تصبح كل دوله عضو مساوية للاخرى فى القوة وفى اتساع الاقاليم . ولتحقيق ذلك تقسم رقعة بلاد الدول الأعضاء إلى خمس عشرة منطقة متساوية ، وتصبح كل منطقة عضوا فى الاتحاد فبهذا يختفى شبح طمع الأقوياء فى الضعفاء فتزول الحرب .

يلاحظ أن الاقتراحين الأخيرين نظريان أكثر مما هما عمليان . فهل تقبل دولة كبيرة أن تنتقص أطرافها ، وتقتطع بعض أقاليمها ولو كان ذلك لغرض إنسانى نبيل كالغرض الذى يعنيه سلى ؟ وإذا كانت بحكم طبيعتها لا تقبل فمن الذى يحملها على ذلك ؟

إن سلى يرى ضرورة تنفيذ ذلك ، ولو كان هذا التنفيذ عن طريق الإلتجاء إلى الحرب . غير أنه استدرك الموقف إذ قدر أن منطق الحرب لا يلقى رضاء فعمد إلى منطق الإقناع بالحسنى ودعا الملوك إلى أن يتنازلوا طائعين عن جزء من ممتلكاتهم فى سبيل صالح الانسانية العام . وهذا أيضاً لم يقنع الملوك ، ولم يستجب له أحد .

اقترح سلي أن يكون لهذا الاتحاد مجلس مكون من أعضاء يمثل كل منهم دولة من دول الاتحاد ، ويشترط فى هؤلاء الممثلين أن يكونوا من ذوى الحكمة والإدراك السليم ، وأن يكون من اختصاص مجلسهم هذا فض ما يقع بين الدول الأعضاء من نزاع .

اشار سلي فى سنة ١٦٥٧ بإدخال تعديل جديد على فكرة تكوين المجلس فاقترح أن يكون لكل دولة عضو ممثلون يتناسبون مع قوتها فالبابا ، والأمبراطور ، وملك فرنسا ، وأسبانيا ، وبريطانيا العظمى ، والدانيمرك ، والسويد ، وبولونيا ، ودوق البندقية لكل منهم حق اختيار أربعة ممثلين ، أما ملوك المجر وبوهيميا ، ونابولى وسيسيليا ، وسردينيا ، والمقاطعات السويسرية ، والأراضى الواطئة ، ودوق فلورنسا ، وميلانو ، وسافويا ، ومانتو ، وبارم ، وتسودين ، وجنوا فيكون لكل منهم حق تعيين ممثلين اثنين ، وبذلك يتكون المجلس من ستة وستين ممثلا يتجددون كل ثلاث سنوات .

يتضمن اقتراحه هذا معنى تنازله عن فكرة المساواة التى نادى بها أولا بين الدول الأعضاء . وأشار بتقسيم هذا المجلس إلى ثلاثة أفرع متساوية ، ولكل فرع مقر خاص ، فتكون مدينة كراكوفيا ببولونيا مقراً لفرع المجلس الذى يتولى الاشراف على بولونيا ، والسويد ، والدانيمرك ، وألمانيا .

كما تكون مدينة ترانت بإيطاليا مقراً للفرع المشرف على سويسرا ، والتيرول ، والمجر ، ونابولى ، وسيسيليا .

بينما تكون مدينة باريس مقر الفرع الثالث المشرف على فرنسا ، وأسبانيا ، وبريطانيا العظمى ، وولايات الأرض الواطئة .

تقدم سلى فى سنة ١٦٠٩ بتعديل جديد للهيئة التى قرر أن تشرف على الاتحاد ، فاقترح تكوين سبعة مجالس منها (مجلس عام) يتكون من جميع الأعضاء ، والمجالس الأخرى توزع على ست مناطق يشرف على كل منطقة مجلس يتخذ إحدى مدن منطقته مقراً له ، ويعتبر المجلس العام بمثابة هيئة عليا تستأنف لديها القرارات والأحكام التى تصدر من المجالس الفرعية ، ولا يرضى عنها من صدرت ضدهم .

يرى أصدقاء سلى والمؤيدون له أنه لو طال أجل الملك هنرى وأمهلته المنية سنتين لا نتقل مشروع وزيره سلى من حيز التفكير إلى حيز التنفيذ .

إلا أن دراسة المشروع يتبين منها غير ما ذهب إليه هؤلاء الأصدقاء والأنصار ، فهو فى حقيقة أمره مشروع خيالى أكثر مما هو عملى ، وتنفيذه آنذاك يعتبر من أعسر الأمور ، إن لم يكن مستحيلا فى مثل الظروف التى كانت فيها أوروبا فى ذاك الحين .

إلا أن الذى يجب ألا ينسى أن هذا المشروع أبرز أمرين لهما شأن كبير فى التنظيم الدولى .

ــ أولهما : اللامركزية : فقد كان أول من فكر فى بناء التنظيم الدولى على عدة فروع إقليمية ، وبدون ذلك يعتبر التنظيم مقصراً فى أداء رسالته .

ــ ثانيهما : المساواة بين أعضاء التنظيم : فقد اقترح أن تقوم بين الدول الأعضاء مساواة فعليه وبذلك يزول الشر الذى يترتب على وجود دول كبيرة تطغى على الدول الصغيرة ، وبدون هذه المساواة يعجز التنظيم عن أداء رسالته .

٦ — ليبنتس والدعوة إلى سلام مصدره الثقافة

ليبنتس فيلسوف المانى ، يعتبر من أكبر مفكرى عصره . توفى سنة ١٧١٦ .

نظر ليبنتس إلى السلام من وجهة تخالف وجهة من سبقوه ، وذهب فى تفسيره وتحليله مذهبا جديدا . لقد رأى أن السلام لا يقتصر على منع قيام المنازعات ، ولا على مجرد القضاء على الخلافات ، أو منع التجاء الدول إلى استعمال القوة . إنما السلام الحق فى رأيه هو أن يقوم تنظيم دولى يتولى إخضاع تلك المنازعات لقواعد ونظم تحل على أساسها [١]

لهذا عمد إلى وضع مشروع لهذا التنظيم فى سنة ١٦٧٠ وهو يومئذ فى الرابعة والعشرين من عمره . وفحوى مشروعه هذا أن يقوم اتحاد بين جميع الدول الأوروبية لتتمكن فى ظل هذا الاتحاد من محاربة الدولة العثمانية ، فاذا ماتم التغلب عليها فى ظل هـذا الاتحاد تقسم ممتلكاتها بين الدول الأعضاء . ورأى أن يرضى فرنسا بأن يجعل لها أخصب أقليم وهو مصر ، فلكى لا تظل فرنسا سببا فى تعكير جو الأمن والسلام أشار بأن تكون مصر من نصيب الملك الفرنسى لويس الرابع عشر لأن إشباع رغبته سيجعل فرنسا تتحد مع الدول الأوربية الأخرى على أساس من الود والإخاء

ومن المصادفات أن خلافا كان ناشبا يومئذ بين الملك لويس الوابع عشر وبين سلطان تركيا فاستدعى الفيلسوف ليبنتس لينتفع بآرائه ، غير أن النزاع

---

(١) من أهم أبحاثه فى قضيه السلام وقد نشر سنة ١٦٩٣ « Codex juris gentium diplomaticus »

سوى بين العاهلين قبل وصوله ، فلم يتح له أن يقابل الملك ، وراح مشروعه فى زوايا الإهمال .

وتقدم سنة ١٦٧٦ بمشروع جديد ينادى فيه بتكوين اتحاد دولى تكون رياسته الروحية للبابا ، ورياسته الدنيوية للامبراطور ، ويكون له مجلس (سيناتو) يتولى الفصل فيما قد يقع بين الأمراء من خلاف أو منازعات . لم يلق مشروعه هذا أى نجاح ، ولم يتردد له أى صدى بين الدول ، غير أنه ولم ييأس بل ظل يدعو إلى فكرة التنظيم الدولى بما يستطيع من وسائل ، ومن هذا أنه أخذ يراسل القس سان بيير — وسيأتى الحديث عنه فيما بعد — ظل يراسله ، ويراسل الملوك والأمراء داعيا إلى السلام ، مشيرا إلى الطرق التى يمكن أن تؤدى إلى استتبابه .

له فى مكافحة الحرب أفكار طريفة ، منها : أن يقوم اتحاد يلزم الملوك والأمراء أن يودعوا قدرا من المال لدى خزانة محكمة دولية تنشأ لذلك ، وتكون تلك الأموال ضمانا لتنفيذ ماقد يصدر من هذه المحكمة من أحكام . وتتفاوت مقادير المال المودع بتفاوت الدول كبرا وصغرا ، فقرا وغنى . فاقترح أن يودع ملك فرنسا مائة مليون دينار ثم تودع كل مملكة على أساس هذه النسبة .

لما أحس بدنو أجله ، آلمه أن جميع آرائه فى اقامة اتحاد دولى قد فشلت فأخذ يدعو إلى نشر السلام عن طريق الثقافة والعلم لأعتقاده أن اتحاد الشعوب فهما يقرب بينها . واستطاع أن يقنع ملك بروسيا بانشاء مجمع للعلوم فى مدينه برلين ليكون مثالا تحتذيه الدول الأخرى فاذا عمت هذه المعاهد تقارب أهل الفكر والعلم فى مختلف البلاد ، وقوى تضامنهم ، وتيسر بذلك نشر فكرة تنظيم دولى يحرس السلام العالمى . ولهذا نستطيع أن نقول أن ليبنتس تعتبر افكاره النواة الأولى لفكرة (اليونسكو)

٧ — القس سان بيير ومشروع إقامة سلام دائم فى أوروبا

ولد القس سان بيير سنة ١٦٥٩ قريبا من شاربورج ، ثم انتقل إلى باريس ، واتصل بأهل الفكر وكبار الكتاب . واشترك فى مؤتمر أوترخت الذى انعقد سنة ١٧١٢ بوصفه عضواً فى سكرتارية السفير الفرنسى بولنياك . وعلى أثر اشتراكه فى هذا المؤتمر ألف كتابا فى جزئين يقعان فى ١٢٠٠ صفحة ، وعنــــوانه : Projet pour rendre la paix perpetuelle en Europe وانقسم الكتابان إلى سبعة أجزاء ، بحث فى الثلاثة الأولى منها سياسة توازن القوى ، وسياسة إبرام المعاهدات ، وهاجم هذه السياسة واستنكرها ، وأثبت بلباقة أن توازن القوى لا يمكن أن يؤدى إلى استتباب السلام ، لأن الدول غير متساوية ، ولذلك يكون كل توازن عرضة للاختلال بسبب مطامع بعض الملوك أو الأمراء ، أو بسبب الانقلابات الداخلية . ويقول : هب أننا توصلنا إلى وجود تعادل فى القوى بين الدول فكيف نصل إلى إيجاد تعادل فى اللباقة أو الذكاء بين الحكام ؟

إن السلام فى رأيه ليس وليد توازن القوى ، ولكنه على العكس يتولد من عدم توازن القوى . ثم يشرح هذه الفكرة شرحا طريفاً معناه أن تكون كفة الدول المحبة للسلام أرجح من كفة الدول العدوانية ، وبهذا تتمكن الدول المحبة للسلام من رد أى عدوان يقع عليها . ولا يتم ذلك إلا بإقامة اتحاد بين الدول الأوروبية .

والجزء الرابع من كتابه يتضمن تفصيل مشروع الاتحاد ، وقد صاغ هذا المشروع فى سبع وثلاثين مادة قسمها على الوضع التالى :

١ — مواد أساسية لا يجوز تغيير شىء منها إلا بإجماع آراء الدول الأعضاء . وهى اثنتا عشرة مادة .

٢ — مواد هامة ، وتقبل التغيير بموافقة ثلثى الأعضاء ، وعددها ثمان .

٣ — مواد مفيدة ويمكن تغييرها بموافقة أغلبية بسيطة . وعددها سبع .

وأهم مااشتملت عليه المواد الأساسية ما يأتى :

— يتكون الاتحاد من كافة الدول الأوربية ومنها روسيا ، وبذلك يكون عددها ٢٤ دولة تكوّن لها مجلسا يشرف على الاتحاد .

— لا يكون فى الاتحاد مقاعد لكل من : المسلمين المجاورين لأوروبا ، ولا للتتار أو الأتراك أو التونسيين ، أو الطرابلسيين ، أو الجزائريين ، أو المراكشيين . ولكن يوصى الاتحاد أن يكون على سلام دائم معهم ليكفل للدول الأعضاء نشر تجارتها فى هذه الجهات . وفى سبيل ذلك يبيح الاتحاد لكل دولة منها أن ترسل عنها مندوبا مقيما إلى المدنية التى يختارها الاتحاد مقرا له ، ويسميها « مدينة السلام » .

— ليس للاتحاد حق التداخل فى الشئون الخاصة للدول الأعضاء مالم يكن ذلك للقضاء على ثورة يراد بها قلب نظام الحكم فيؤثر ذلك فى الاتحاد

— ليس لملك أو أمير ، أو ورثة كل منهما حق محاولة توسيع إقليمه عما كان عليه وقت الانضمام إلى الاتحاد .

— ليس لملك أو أمير أن يتنازل عن جزء من أقاليمه أويتبادلها مع آخرين إلا بعد عرض الأمر على الاتحاد ، وموافقة ثلاثة أرباع الدول المكونة له ليكون الاتحاد ضامنا للتغيير الذى يطرأ .

— مجلس الاتحاد مختص بالفصل فى كل خلاف يقع بين الدول الأعضاء ، وتصدر الأحكام الابتدائية بالأغلبية ، أما الحكم النهائى فيكون بأغلبية ثلثى الأعضاء .

— كل ملك يرفض تنفيذ قرار المجلس ، أو يحاول تعكير السلام بالاستعداد للحرب يرغم على احترام قانون الاتحاد بقوة السلاح ، وإذا هزمه الاتحاد فى الحرب يجرده من السلاح ، ويرغمه على دفع كل ما تكبده الاتحاد فى الحرب من نفقات .

— يتولى الاتحاد وضع القوانين التى تكفل تشجيع تبادل التجارة بين الدول الأعضاء .

أما المواد الهامة فترمى إلى وضع الأسس التى تكفل تقوية الاتحاد ، وتدعيمه ، وتنظيم سير العمل فيه .

ففى المادة الأولى حدد مقر الاتحاد ، واقترح أن يكون مدينة (أوترخت) بهولندة وأطلق عليها اسم (مدينة السلام) ، وبرر اختياره لها بأن الهولنديين شعب تجارى طبيعته الهدوء ، وهذه الصفات تجعله يعنى باستتباب الأمن والسلام . ثم إن هذه المدينة تكفل للأعضاء إقامة طيبة تهدأ فيها أعصابهم لما تمتاز به من طيب الهواء وعذوبة الماء ، وهدوء الأعصاب مما يساعد على حسن التفاهم بين الأعضاء .

ومن النصوص الهامة أن يعقد فى كل دولة عضو اجتماع سنوى ويتكون من رئيس الدولة ، ومعه خمسون من الوزراء ، والأمراء ، وكبار الضباط ، ويقسمون فى احتفال شعبى أنهم سيعملون بكل جهدهم على الاحتفاظ بالاتحاد ، وعلى تنفيذ أحكامه ، وعلى صيانة السلام .

وإلى جانب هذا النص الذى احتوى على ضمان أدبى لرعاية الاتحاد ، ورد نص آخر يحتوى على ضمان مادى ، وهو النص الذى يقضى بأن يختار الاتحاد « مندوباً مقيما » فى عاصمة كل دولة عضو ، وفى كبريات المدن الهامة ، ويوكل إلى هؤلاء المندوبين المقيمين مراقبة الأحوال فى مناطقهم ، والاشراف على تسلح الجيش ، وتصل تقريراتهم الدقيقة إلى الاتحاد ليتمكن من معرفة

حسن نية الملك أو الأمير ، وليمنع من كان سيء النية منهم أن يقوم على غيره من الأعضاء بهجوم مفاجيء . وضمانا لذلك كله يؤلف الاتحاد جيشاً دولياً عاملا ، وينشى محكمة دائمة .

أما المواد المفيدة فتعالج الموضوعات الآتية : —

١ — إقامة استحكامات تكفل سلامة المدينة التى يتخذها الاتحاد مقراً له وهى التى تسمى « مدينة السلام » .

٢ — تعيين قائد عام للجيش الدولى لا يكون منتمياً إلى أى أسرة من الأسر المالكة ويكون قابلا للعزل بقرار من المجلس .

٣ — تشير المادة الثالثة على الاتحاد أن يعمل على تأليف اتحاد فى آسيا يماثل الاتحاد القائم فى أوروبا ويتعاون معه فى تثبيت الأمن والسلام وفى نشر التجارة وتيسيرها بين القارتين .

يعتبر مشروع القس سان بيير بوجه عام من الناحية النظرية أكمل المشروعات التى وضعت لإقامة تنظيم دولى وأدقها . إلا أنه من الناحية العملية بعيد أشد البعد عما يلائم الأحوال الدولية . وقد يكون أطرف ما نختم به هذا المشروع تعليق الكردنيال فلورى عليه إذ أرسل إلى القس خطاباً يقول له فيه : « قد خلا مشروعك من نص هام ، وهو : أن تقرر إرسال مبشرين تكون مهمتهم استمالة الملوك والأمراء اليه عسى أن يقتنعوا بتنفيذ مااشتمل عليه من أحكام !! » .

٨ — إمانويل كانت ، السلام وليد صراع بين قوتى الخير والشر

قضى الفيلسوف كانت كل حياته من سنة ١٧٢٤ إلى سنة ١٨٠٤ فى مدينة كونكسبرج إحدى مدن بروسيا الشرقية . ويعتبر من زعماء الفلسفة العالميين وقد تناول قضية السلام العالمى على أنها إحدى قضايا الفلسفة ، ثم عالجها فى

بحثين هامين نشر أولهما سنة ١٨٧٤ بعنوان: «مقترحات رجل دولى للتاريخ العالمى»
Idee zu einer allgemeinen geschite in weltburgeclidher absicht
ونشر ثانيهما سنة ١٧٩٥ بعنوان « نحو السلام الدائم » (١)
Zum Ewigen frieden

تولى فى البحث الأول دراسة قضية الحرب والسلام من وجهة فلسفية ، فبدأها بتحليل النفس البشرية فبين أنها ميدان صراع بين سلطان العقل الذى ينتصر للخير ، وسلطان النفس الأمارة بالسوء .

ومن هذا الصراع الكائن بين العقل والنفس يتولد الخير ، لأن مايعانيه الإنسان من بؤس وفاقة بسبب الحرب يدفعه إلى التماس حياة السلم التى تتيح له المدنية والرقى . ولا شىء يوصله إلى المجال الطبيعى الذى تنمو فيه قواه إلا العدالة التى تمهد له الوصول إلى مايشتهى .

ثم ينتهى كانت من هذا التحليل الخاص بالأفراد إلى تحليل المجتمع الدولى ، فيبين أن فيه هو أيضاً صراعا بين سلطان العدل وسلطان الدوافع الشريرة ، ثم يقرر أن الحرب التى تقع بين الأمم ليست إلا صراعا بين قوتين مختلفتين ولامفر من وقوعها فى فترة تطور الجنس البشرى ، ويقرر أنه « كما أن الإنسان وصل إلى التغلب على ميول نفسه الشريرة ، واستطاع أن يخضعها للقانون » فكذلك الأمم تستطيع بشىء من الحكمة أن تتخلص من الحروب التى لا تتولد عنها غير البغضاء ، والعداوة ، وحلول الشر والنكبات . فالطبيعة إذن هى التى ستدفع الناس إلى السعى فى تأسيس عصبة دولية تتحد فيها قوات الأمم تحت ظل إرادة مشتركة ، واتجاه موحد ، وتصدر فى ظل القانون العام ماتراه صالحا من الأحكام والقرارات .

---

(١) أنظر أيضا Principes metaphysiques du droit suivis du projet de paix perpetuelle. 2e ed. Francaise par Joseph Tissot Paris 1853 .

وخلاصة رأيه أن الظروف التى أرغمت الرجل الفطرى على حياة اجتماعية ذات قوانين ، هى نفسها الظروف التى ستحمل الأمم على التماس هذه الحياة فى المجتمع الدولى حيث الأمن والسلام فى ظل دستور عام يخضع الجميع لأحكامه ، وتصبح الوحدات السياسية فى المحيط الدولى أشبه بالأقسام الإقليمية أو المقاطعات فى الدولة الواحدة .

يبدو الفيلسوف متفائلا فى ختام تصويره للمجتمع الدولى الذى يبشر بميلاده مستقبلا فيقول :

« فى الوقت الذى تبلغ فيه الإنسانية هذه المرحلة من التطور سيكون قد اختفى كثير من التناقض ، وأسباب الاحتكاك ، وبواعث التنافر الداخلية والخارجية ، فإن لم تختف اختفاء قاطعاً فإن وطأتها ستخف إلى حد كبير » .

أولى « كانت » الناحية العملية لقضية السلام عناية كبرى فى بحثه الثانى وضمن الجزء الأول منه نصوص معاهدة سلام دائم بين الأمم .

والمادة الأولى من هـــذه النصوص تقرر إلغاء جميع المعاهدات أو الاتفاقات الدولية التى تكون مشتملة على تحفظات أو شروط يصح أن تكون نواة لحرب ، أو تتضمن مشروع إقامة حرب مقبلة ، وبعبارة وجيزة فان كل معـاهدة ترمى إلى هجوم أو توسع على حساب دولة أخرى يجب اعتبارها باطلة .

وتنص المادة الثانية على أنه لايجوز لأى دولة أن تتملك إقليما من أقاليم دولة أخرى ولو كان هذا التملك عن طريق الهبة ، أو التبادل ، أو الشراء .

وتقضى المـادة الثالثة بوجوب تسريح الجيوش المنظمة لأن من شأنها الحط من قدر الإنسان وكرامته .

وتقضى المادة الرابعة بتحريم القروض الأجنبية نظراً لما تثيره من مشاكل

فقد تتخذها الدول الدائنة وسيلة للضغط السياسى على الدول المدينة ، أو قد تؤدى هذه القروض إلى أن تستخدم الدول الدائنة موارد الدولة المدينة ، أو تحاول السيطرة عليها مباشرة أو عن طريق غير مباشر .

تنص المادة الخامسة من مشروعه على عدم جواز التدخل فى الشئون الخاصة بالدول لأن هذا التدخل يبيح للدول ذات المطامع أن تنتهز فرصة وقوع أحداث داخلية وتسعى لتحقيق مطامعها ويترتب على ذلك زيادة التوتر بين الدول . على أن الثورات الداخلية قد لاتهدد السلام الدولى إذا تركت وشأنها حتى تستنفد طاقتها ، وتصل إلى نهايتها .

أما المادة السادسة فانها تحرم على المحاربين استعمال وسائل غير مشروعة فقد يترتب على استعمال هذه الوسائل فقدان الثقة بعد انتهاء الحرب وعند عقد معاهدة السلام . ومما يعتبر وسائل غير مشروعه : عدم احترام معاهدات الهدنة ، أو اغتيال الملوك والرؤساء ، أو العمل على إثارة قلاقل داخلية فى إقليم دولة ما .

ويرمى الفيلسوف كانت من هذا كله إلى تنظيم قانون الحرب ، وتلك هى النصوص المبدئية التى وضعها لمعاهدة السلام الدائم .

أما النصوص الأساسية فثلاث :

١ — يجب أن تخضع كافة الأمم للنظام الجمهورى ، ويعنى به الحكم الذى يستند إلى رأى الأغلبية أى النظام الديموقراطى الذى لاتستطيع حكومة أن تعلن حربا فى ظله مالم تحصل على موافقة تامة من جانب الشعب ، وفى ذلك كسب لقضية السلام لأن الشعوب تنفر بطبيعتها من الحرب ، وتحرص غالباً على أن يسود السلام .

٢ — يجب أن يكون الاتحاد مكوناً من دول مستقلة تخضع للقانون

الدولى ، ويقوم اتحادها على معاهدات غايتها إنهاء كافة الحروب ، وإقامة سلام دائم ، ولا تكون كمعاهدات الصلح التى ترمى إلى إنهاء حرب معينة .

ويلاحظ أنه لم يفصل القواعد التى يقوم عليها هذا الاتحاد بل اكتفى بعرض مثله العليا ، وإيضاح مبادئه الفلسفية .

٣ — يجب أن تكون للقانون الدولى سيادة تنظيم العلاقات بين مختلف الشعوب . وبذلك يعامل كل أجنبى يحل فى دولة أخرى معاملة المواطن لا معاملة العدو . وهو يرمى بهذا إلى تمكين التضامن بين مختلف الشعوب . وله فى تفسير هذه المادة عبارة فلسفية عميقة يقول فيها : « توحد الطبيعة بين الشعوب عن طريق شعور الأنانية المتبادل » .

ولقد كشف الفيلسوف «كانت» فى دعوته لقضية السلام عن أخطاء المفكرين الذين سبقوه . فقد بنوا مشروعاتهم لإقامة تنظيم دولى على قواعد الاتحاد بين الملوك والأسر الحاكمة . أما هو فقد بين أن هذا ليس طريقاً صحيحاً لإقامة سلام دائم ، لأن السلام الدائم لاتبنيه إلا الشعوب ، ولا يكون له دوام إلا إذا خضع لرقابتها ، ولن تتمكن الشعوب من ممارسة حقها فى الرقابة إلا إذا كانت خاضعة للنظام الديموقراطى .

ان الشعوب هى التى تكوى بنيران الحروب ، وهى التى تتحمل آلامها ، وتتعرض لدمارها فمن الطبيعى أن تكون أشد استنكارا لها ، وأكثر سعياً إلى الخلاص من شرورها .

واشتراك الرأى العام والشعوب فى قضية السلام هو المحور الذى تدور حوله مشروعات المدرسة الانجلوسكسونية .

الفصل الثانى

المدرسة الانجلوسكونية للتنظيم الدولى

١ — توماس مورس : السلام وليد العدالة الاجتماعية

ولد توماس مورس فى لندن سنة ١٤٧٧ ، ودرس فى جامعة اكسفورد وظل يتدرج فى مناصب الدولة حتى صار المتحدث بلسان مجلس العموم ، ثم عين وزيرا . غير أن خلافا ثار بينه وبين الملك هنرى الثامن ، وتطور هذا الخلاف حتى أدى إلى الحكم عليه بقطع رأسه ، وقد نفذ فيه الحكم سنة ١٥٣٥ .

وفى سنة ١٥١٥ كان فى بعثة دبلوماسية فى الأقاليم البلجيكية ، واثناء هذه الرحلة ألف كتابا سماه « إيتوبيا[١] » وصف فيه دولة مثالية أطلق عليها هذا الاسم ، وسمى سكانها « الايتوبيين » ووصف هذه الدولة بأنها تعيش فى سلام دائم مصدره تعديل نظامها الاجتماعى تعديلا جعلها أمة لا تتحكم فيها الفوارق الاجتماعية أو الطبقات ، ولا يوجد فيها فقراء

وخلاصة آرائه أن تحويل الإنسان من مخلوق سفاك للدماء إلى إنسان محب للسلام أمر ممكن إذا استطعنا السيطرة على غرائزه باصلاح وضعه الاجتماعى .

وقد تكون فلسفته هذه هى النواة الأولى للفسلفة الماركسية التى ترى أن تغيير الأوضاع الاجتماعية فى دول العالم ، واحلال النظام الشيوعى محلها يكفل للبشر سلاما دائما .

---

(١) Utopia

٢ — وليم بن : السلام فى حراسة الرأى العام

وليم بن نبيل انجليزى ، وشخصية عالمية ممتازة . كان ينتمى إلى جمعية مسيحيه ذات صبغة خاصة تسمى «جماعة الكويكرز» وقد هاجر إلى أمريكا ، وأسس فيها دولة سميت ، فيما بعد ، باسمه . وهى « بنسلفانيا » وقد طبق فيها الأحكام والمبادىء التى نادى بها فى كتابه « مشروع للسلام الأوروبى فى الحاضر والمستقبل »[1] فجعلها دولة لا تستبيح استعمال القوة فى علاقاتها الداخلية أو الخارجية ، ولا تبيح لأى فرد من أهلها حمل السلاح . والآراء التى تضمنها كتابة تتلخص فيما يلى :

١ — أن يقوم بين الدول الأوربية اتحاد مصدره الإخاء والحب المتبادل بين كافة الشعوب . ويتم ذلك بمنع التنافس فى التسلح ، على ألا يكون هذا المنع ماسا بالشئون الداخلية لأية دولة ، أو متعارضا مع سيادتها ، أو ضارا باقتصادياتها .

٢ — يقوم بمعاونة الاتحاد فى أداء هذه الرسالة برلمان مؤلف من الدول الأوربية يتولى وضع القواعد العادلة التى يلزم الحكام بمراعاتها . ويتولى هذا البرلمان أمر الفصل فى كل ما ينشب من خلاف بين الدول ، وتصدر قراراته بأغلبيه ثلاثة أرباع الأصوات .

٣ — يتألف هذا البرلمان من تسعين عضوا ، وتكون كل دولة ممثلة فيه بأعضاء حسب قوتها فيكون للامبراطورية الألمانية إثنا عشر عضوا ، ولفرنسا عشرة أعضاء ، و لأسبانيا عشرة ، ولانجلترا ستة ، ولكل من السويد وهولندا أربعة وهكذا ...

---

(١) Essay Towards the Present and Future Peace of Europe.

٤ — لم يذكر فى مشروعه شيئا عن الوسائل التى يجب اتخاذها ضد كل دولة لا تنفذ قرارات برلمانه المقترح . وقد تكون علة ذلك أن مشروعه يقوم على المسالمة وعلى مبادىء « جماعة الكويكرز » وكلاهما لا يبيح استعمال القوة ، ولا التهديد بها . وقد أغفل التعرض لاتخاذ وسائل قهرية لإملاء السلام ، وكأنه افترض أن مثل هذه العقبة لن تعترض سبيل مشروعه فاكتفى بأن تكون « قوة الرأى العام » هى العامل القوى فى تنفيذ قرارات البرلمان .

وموجز رأيه أن تنظيم المجتمع الأوروبى على أساس من العدل يؤدى حتما إلى استتباب السلام ، لأن الرأى العام بطبيعته يحب العدل ، فهو الحارس الأمين للسلام العام .

٣ — جرمية بنتام : السلام فى ظل الدبلوماسية العلنية

ولد جرميه بنتام سنة ١٧٤٨ فى لندن ، ولما شب أخذ يعد نفسه ليكون محاميا مثل والده ، لكنه سرعان ما ترك المحاماة وعكف على التأليف فى القانون والفلسفة . وتوفى سنة ١٨٣٢ .

أما قضية السلام فقــد تناول دراستها فى كتابه « Principles of international law » وهو مقسم إلى أربعة أبواب ، أهمها الباب الرابع الذى جعل عنوانه : « مشروع لسلام عالمى دائم » « A Plan for an universal and perpetual peace »

وفكرته بشأن تحقيق السلام تتفق مع نظريته الاقتصادية عن المنفعة . فمشروعه يهدف إلى تحقيق أكبر قسط من السعادة لأكبر عدد من الأفراد . وأكبر عدد فى نظره هو شعوب العالم قاطبة . فغاية السياسى يجب ألا تقف عند حدود بنى جنسه يسعى لتحقيق السعادة لهم وحدهم ، بل يجب أن

يتخطى الحدود القومية فيعمل على نشر الرخاء والسلام بين أبناء البشر جميعاً .
ويقدم لتحقيق هذه الأهداف المقترحات الآتية :

١ — تخفيض تسلح كافة الدول .

٢ — تحرير جميع المستعمرات وجلاء المستعمر عنها . ويشير بذلك إلى انجلترا وفرنسا . ثم يحلل السياسة الانجليزية ويستنبط من تحليله أنه ليس من مصلحة انجلترا أو فرنسا أن تكون لهما أية مستعمرة ، ولا أن تبرم إحداهما أية معاهدة مع دولة أجنبية ، ولا أن تكون لها قوات بحرية أكثر من التي تكفي لمكافحة القرصان .

ثم يأخذ بعد ذلك في توضيح آثار التنازل عن المستعمرات ، فيبين أنه سيكون من أسباب استتباب السلام . لأن امتلاك مستعمرات فيما وراء البحار من أسباب إثارة المنازعات ، وتوسيع مجالها ، وتثور الحروب من أجلها . وبخاصة لأن حجج تملك هذه المستعمرات قابلة للأخذ والرد ، خاضعة للنقاش والجدل . وفوق هذا وذاك فإن كثيراً من المستعمرات تكون عبئاً على المستعمر ، لا تزيده شيئاً بل تستنفد من إيراده أموالا يكون الشعب الأصيل أولى بها وأحق .

٣ — مكافحة المعاهدات السرية ، والديبلوماسية الخفية لأنهما تعكران جو السلام والحرية ، ولا تتفقان مع قضاياهما .

٤ — تشجيع تبادل التجارة بين مختلف البلاد .

٥ — إنشاء محكمة عدل دولية تفصل في الخصومات ، ولكن ليس لها أن تفرض عقوبات .

٦ — تكوين ما يسمى (ديت) أي هيئة دولية مكونة من نائبين عن كل

دولة . وتكون المناقشات فى تلك الهيئة علنية ليكون الرأى العام العالمى على علم بقضاياه ، وليدافع عن السلام والأمن .

ونستطيع أن نفهم من كل هـــذا أن بنتام يعتبر فى طليعة المنادين بالدبلوماسية المفتوحة ، وهى السياسة التى نادى بها الرئيس ولسن فيما بعد ، وكلاهما قد فشل فى سياسة الاعتماد على الرأى العام . فكما أن مبادىء بنتام ومشروعاته لم تستطع أن تحول دون الحروب الناجمة عن الثورة الفرنسية ، ولا أن تحول دون حروب نابليون كذلك لم تستطع مبادىء الرئيس ولسن أن تحول دون وقوع الحرب العالمية الثانية .

* * *

وقد يبدو لمن ينظر إلى المنهج العام للمدرسة الأوربية ، والمـــدرسة الأنجلو سكسونية نظرة غير عميقة أنه ليس بينهما فرق جوهرى . فكلا المنهجين يدعو إلى إقامة اتحاد دولى يكفل السلام والأمن ، وكلاهما يقترح إنشاء أنظمة لتحقيق هذه الغاية . ولكن إذا تعمق الانسان فى الدرس ظهر له مابينهما من فروق جوهرية : فالتنظيم الذى تقترحه المدرسة الأوربية يستند إلى قوة مادية تفرض العقوبات الرادعة على كل دولة تخل بالتزاماتها ، أو تعكر جو السلام العالمى ، أما التنظيم الأنجلوسكسونى فيعتمد على قوة الرأى العام الذى يجعل الدول تخشى بأسه فلا تخل بالتزاماتها ، ولا تتوانى فى تنفيذ ما يفرضه عليها التنظيم الدولى .

الفصل الثالث

المدرسة الاسلامية للتنظيم الدولى

ليس فى تاريخ الدول الاسلامية دعوة صريحة إلى ما يسميه القانون الدولى (تنظيما دوليا) . وعلة ذلك أن الاسلام جعل من العرب أولا ، ثم منهم وممن تبع دينهم من الأمم الأخرى ثانيا أمة موحدة ، عليها أن تتماسك وتتناصر ، وتتحد فى ظل الدين « واعتصموا بحبل الله جميعا ولا تفرقوا » « محمد رسول الله والذين معه أشداء على الكفار رحماء بينهم » . وقد أشرف النبى على هذه الدولة منذ مولدها ، ثم صارت من بعده إلى خلفاء يجمع كل منهم فى يده بين سلطة الدين وسلطة الدنيا . وكل ولاية عضو فى جسم الدولة فى ظل الخليفة ، وليس لولاية أن تعدو على الأخرى فإن فعلت كانت كل الولايات الأخرى (تنظيما) يقف فى وجهها ، ويردها إلى صوابها ، ويقضى على أسباب الخلاف والنزاع « وإن طائفتان من المؤمنين اقتتلوا فاصلحوا بينهما فإن بغت إحداهما على الأخرى فقاتلوا التى تبغى حتى تفىء إلى أمر الله فإن فاءت فاصلحوا بينهما بالعدل وأقسطوا إن الله يحب المقسطين » . « إنما المؤمنون إخوة فأصلحوا بين أخويكم » .

وفى ظل هذه الدولة الموحدة وتلك الحكومة المركزية لا تخطر بالاذهان فكرة التنظيم الدولى . ومما يؤيد ذلك أنه لما ضعف أمر الخلافة فى العهد العباسى الثانى ، وانقسمت الدولة الموحدة إلى دويلات كان أكبر ما يسعى اليه حاكم كل دويلة أو إقليم أن يتقرب من الخليفة لنيل رضائه ليكون ذلك من عوامل تثبته فى حكمه عن طريق الصبغة الشرعية التى يضفيها عليه اعتراف الخليفة به .

ولم يفكروا ، كذلك ، فى إقامة تنظيم دولى يجمع بين دولتهم الإسلامية والدول الأخرى غير الإسلامية إذ أن الإسلام لا يعترف بدين غيره « ان الدين عند الله الإسلام » — « وماأرسلناك إلا كافة للناس » . ومادام الأمر كذلك فالإسلام لا يعترف بالدول غير الإسلامية بل يعدها ديار شرك تجب محاربتها ، ولا يجوز عقد معاهدة معها « كيف يكون للمشركين عهد عند الله وعند رسوله » . « ولا تؤمنوا إلا لمن تبع دينكم » .

أما أهل الكتاب الذين يعاهدون المسلمين فعليهم أن يعطوا الجزية ويعيشوا آمنين داخل الدولة . لهذا كله كان طبيعيا ألا يتجه تفكير المسلمين إلى تأسيس تنظيم على النسق الدولى الذى نفهمه الآن .

إلا أن هناك مفكرين من العرب ومن المسلمين قاموا بين حين وحين بدعوة ترمى إلى ضرورة الاتحاد والتنظيم بين الدول ، وسنعرض لبحث آراء اثنين منهم ، أحدهما نادى بدعوته فى منتصف القرن الثامن ، وأفكاره متأثرة إلى حد كبير بالفلسفة اليونانية القديمة وهو الفارابى ، وثانيهما نادى بدعوته فى أواخر القرن التاسع عشر ، ونزعته غربية فى جوهرها ، إسلامية فى مظهرها . وهو الكواكبى .

١ — الفارابى والمدينة الفاضلة :

ولد أبو نصر الفارابى بمدينة فاراب إحدى مدن البلاد التركية ، واستقر فى العراق ، ثم قدم إلى حلب ، واتصل بسيف الدولة بن حمدان الذى عرف فضله وعلمه فاكرمه ، وقربه . وفى وقته كانت الثقافة اليونانية القديمة قد أثمرت ثمرتها فى العرب ، وطبعت كثيرا من علمائهم بطابعها حتى ظهرت آثارها فى كثير من الشعراء والكتاب والعلماء ومنهم الفارابى الذى

تأثر بجمهورية أفلاطون تأثرا كبيرا . ومات الفارابى بدمشق سنة ٣٣٩ هـ الموافقة لسنة ٩٥٠ ميلاديه .

ويعنينا من آثاره كتاب « آراء أهل المدينة الفاضلة » وهو دعوة إلى ضرورة إقامة اتحاد بين دول العالم . ويشير فيه إلى طبيعة ما بين مختلف الشعوب من تضامن إذ يقول : « إن الإنسان لا يمكن أن ينال الكمال الذى لأجله جعلت له الفطرة الطبيعية إلا باجتماعات جماعة كثيرة متعاونين يقوم كل واحد منهم للآخر ببعض ما يحتاج إليه فى قوامه » .

ثم قسم المجتمع الإنسانى إلى مجتمعات كاملة وغير كاملة . وقسم الكاملة إلى ثلاثه أنواع وهى : العظمى ، والوسطى ، والصغرى .

وعرف العظمى بأنها : « اجتماعات الجماعة فى المعمورة » ثم قال : « الاجتماع الذى به يتعاون على نيل السعادة هو الاجتماع الفاضل . والأمة التى تتعاون مدنها كلها على ما تنال به السعادة هى الأمة الفاضلة . وكذلك المعمورة الفاضلة إنما تكون إذا كانت الأمم التى فيها يتعاونون على بلوغ السعادة » .

عرف الفارابى المجتمع الفاضل ، ولكن لم يوضح أسلوب تأليفه ، ولم يضع قواعد تنظيمه على نحو ما عرفنا عن المفكرين الأوربيين الذين بسطنا بعض آرائهم . وكل ما عنى به فى هذا التنظيم الذى سماه « المعمورة الفاضلة » هو أمر الرئيس . فاقترح أن يكون شخصا واحدا « لا يرأسه إنسان آخر أصلا ، وهو الإمام ، وهو الرئيس الأول للمدينة الفاضلة ، وهو رئيس الأمة الفاضلة ، ورئيس المعمورة من الأرض كلها » .

ولم يعرض للأساليب التى يتعين على هذا الرئيس أن يأخذ بها فى حكمه ، ولا للنظم التى تسير عليها الأمم الفاضلة ، وإنما اكتفى بسرد الصفات الواجب

توافرها فى هذا الرئيس فقال : « ولا يمكن أن تصير هذه الحال (الرياسة) إلا لمن اجتمعت فيه بالطبع اثنتا عشرة خصلة قد فطر عليها » ومجمل هذه الصفات التى ذكرها هى أن يكون : حكيما ، قوى الجسم ، قوى العزيمة ، جيد الفهم ، جيد الحفظ ، وافر الذكاء ، حسن العبارة ، محبا للعلم ، يتحمل المتاعب فى سبيله ، غير شره فى اللذات الجسدية ، محبا للصدق ، كريم النفس ، عادلا ينصف الناس حتى من نفسه وأهله ، ويكون شجاعا مقداما .

ثم يعقب على هذا بأن اجتماع كل هذه الصفات فى شخص واحد يكون نادرا ، فإن أتيح توافرها فى إنسان كان هو الرئيس ، وإلا فالرئيس هو من اجتمع فيه أكبر قدر ممكن من هذه الصفات .

وإذا لم يوجد الإنسان الذى تجتمع فيه أكثر هذه الصفات ، ولكن وجد اثنان أحدهما حكيم ، والآخر فيه الصفات الباقية يتوليان الرياسة معا ليكون أحدهما مكملا للآخر .

فاذا تفرقت هذه الصفات فى أكثر من اثنين « وكانوا متلائمين كانوا هم الرؤساء الأفاضل » .

ويرى أن الحكمة هى أهم صفات الرئيس الأعلى . فإذا لم توجد هذه الصفة فى أحد بقيت المدينة الفاضلة بدون رئيس ، وهذا يؤدى بها إلى الهلاك . .

وبالجملة فإن آراء الفارابى تتلخص فيما يلى :

١ — يجب أن يقوم بين الشعوب اتحاد ، لأنها جميعا فى حاجة إلى بعضها .

٢ — يكون هذا الاتحاد تحت رياسة شخص واحد .

٣ — إذا لم يوجد شخص واحد يصلح للملك تكون الرياسة لجماعة تتكامل فى مجموعتهم هذه الصفات .

٤ — ليست العبرة بالنظم والقوانين ، ولكنما العبرة بالصفات والأخلاق التى يكون الرئيس مطبوعا عليها .

لقد اهتم الفارابى بصفات الرئيس الأعلى للتنظيم الدولى أكثر مما اهتم بالنظم والقوانين . أما المفكرون الأوربيون فقد حصروا كل جهدهم فى تنسيق النظم والقوانين دون أن يفكروا فى الصفات الواجب توافرها فى المشرفين على هذه التنظيمات .

٢ — الكواكبي وأم القرى :

السيد عبد الرحمن الكواكبى ربيب بيت كريم فى حلب . ولد سنة ١٨٤٨ وكانت نقابة الأشراف تنحصر فى أسرته ، فنشأ من صغره نشأة علمية خلقية ، وتولى بعض وظائف الحكومة فى سوريا ، ثم تخلى عنها ، وقام ببعض الأعمال التجارية ، وطاف كثيرا من البلاد الإسلامية دارساً وباحثاً . وتوفى بمصر سنة ١٩٠٢ .

كافح ظلم الحكام ، وقسوة الاستعمار بتأليف كتاب (طبائع الاستبداد) . وكان من دعاة اتحاد الشعوب الاسلامية فألف كتاب (أم القرى) الذى يحمل أول دعوة لربط البلاد الاسلامية عن طريق تنظيم دولى . ونهج فى كتابه هذا أسلوباً قصصياً ، فتحدث عن جمعية إسلامية عقدت فى مكة حضرها ممثل أو أكثر لكل قطر إسلامى . فكان فيها ممثل للشام ، وممثل للأسكندرية وآخر لمصر ، وممثل للقدس ، ولليمن ، والبصرة ، ونجد ، والمدينة المنورة ، ومكة ، وتونس ، وفاس ، وممثل لكل من مسلمى انجلترا ، ومسلمى الروم ، والاكراد ، وتبريز ، والتتار ، وفزان ، وتركيا ، وأفغانستان ، والهند ، والسند والصين . وأسندت الرياسة إلى ممثل مكة ، والسكرتارية إلى السيد الفراتى (يعنى نفسه) ويبدو من هذا أن مشروعه موضعى إذ أنه مقصور على الدول

الاسلامية وحدها . فهو بهذا مقابل لمشروع الكاتب الفرنسى بيير ديبوا الذى دعا إلى اتحاد الدول الأوروبية المسيحية .

ويعزو الكواكبي عقد هذه الجمعية إلى البحث عن علاج للضعف الذى أصاب كافة الشعوب الإسلامية ، ويذكر أن « رأى الجماعة قد استقر على حصر البحث فى أربع نقط ابتدائية هى :

١ — بيان الحال الحاضرة ، ووصف أعراضها بوجه عام .

٢ — بيان أن الجهل هو مصدر الخلل الذى نزل بهم .

٣ — إنذار الأمة بسوء العاقبة المحدقة بها إنذاراً هائلا تطير منه النفوس

٤ — إلقاء التبعة على الأمراء ، والعلماء ، وكافة المسلمين ، وتوجيه اللوم اليهم لتقاعدهم عن النهضة بسبب تفرقهم وعدم اتحادهم » .

وتبارى الأعضاء فى تفسير أسباب فتور الأمة فمنهم من أرجع ذلك إلى الفقر ، ومنهم من أرجعه الى سيادة العقيدة الجبرية ، ومنهم من قال إنما هو تحول السياسة الاسلامية من ديمقراطية الى استبدادية ، ومنهم من نسب ذلك الى اهمال الأخذ بالدين ، ومنهم من ألقى المسئولية كلها على رجال الدين وسماهم « الجهلاء ذوى العمائم » ، ومنهم من جعل السبب فقدان القادة والزعماء الحازمين ، وهكذا . . . .

ثم انتقل البحث الى وسائل علاج هذه الحال فرأت الجمعيه أن خير علاج هو إنشاء جمعية دائمة تعنى بإصلاح أحوال الدول الاسلامية .

وبدأ السيد الفراتى ، وهو الكواكبي ، ببيان أهمية التنظيمات الدائمة فقال : « ان الجمعيات المنتظمة يتسنى لها الثبات على مشروعها عمرا طويلا يفى بما لا يفى به عمر الواحد الفرد ، وتأتى بأعمالها كلها بعزائم صادقة لا يفسدها

التردد . وهذا هو سر ما ورد فى الأثر من أن يد الله مع الجماعة ، وهذا هو سر كون الجمعيات تقوم بالعظائم ، وتأتى بالعجائب » .

ثم انتقل الى دراسة تنظيمه المقترح فوضع مبادئه العامة ، وقدم شروط العضوية ، وبحث فى الهيئات العاملة ، وفى طريقة التصويت ، وفى غير ذلك من القواعد التى تقوم عليها التنظيمات الدولية الحديثة .

وخلاصة الآراء أن الجمعية تؤلف من مائة عضو منهم عشرة عاملون ، وعشرة مستشارون ، والباقون أعضاء فخريون . ويكون فيها أعضاء مساعدون لا يدخلون فى حصر معـــين ، بل يكون الباب مفتوحا أمام كل من يريد الانتساب (المادة الأولى من الفصل الأول من القانون الأساسى للجمعية) ،

واشترط فى العضوية بوجه عام شروطا دقيقة قوامها : العفة ، والأمانة والإخلاص ، وسعة العلم ، والقدرة على التأثير ، وألا تقل سنه عن الثلاثين ولا تتجاوز الستين بشرط أن يكون سليم الحواس ، وأن يكون قادرا على التفرغ الكامل لخدمة المنظمة ، ورعاية شئونها .

واشترط فى الأعضاء العـاملين والمستشارين نفس الشروط الواجب توافرها فى العضوية ويضاف اليها شرط الإلمام باللغة العربية تكلما وكتابة ، والقدرة على الاقامة فى مقر المنظمة ثمـانية أشهر فى كل عام ، وأن يحضر الأعضاء العـاملون الى مركز التنظيم للعمل أربع ساعات فى كل يوم . أما المستشارون فيحضرون جلسة تستغرق يوما واحدا فى كل أسبوع .

ويشترط فى كل عضو فخرى أن يكون عارفا ، قراءة وكتابة ، بإحدى اللغات الآتية وهى : العربية ، والتركية ، والأوردية ، والفارسية . وأن يقدم الى التنظيم تقريرا شهرياً عن حال منطقته ، وعما يستلزمه اصلاح أمرها .

ويقترح أن يقوم تنظيمه على الهيئات العاملة الآتية :

(١) الجمعية العامة (٢) الهيئة العاملة (٣) الهيئة المستشارة .

ولم يذكر تفصيلات الا عن الجمعية العامة فقال : « تجتمع مرة كل سنة فى أول ذى القعدة ، ويدعى اليها عامة الأعضاء ، ولا يجوز لعضو عامل أن يتخلف » .

ومن اختصاصات هذه الجمعية انتخاب أعضاء الهيئة العاملة ، وانتخاب المستشارين ، وانتخاب رئيس الجمعية لمدة سنة واحدة ، ونائب رئيس لمدة سنتين ، وكاتب أول لمدة ثلاث سنوات ، وكاتب ثان وأمين مالى لمدة أربع سنوات . ويتم الانتخاب بأغلبية الثلثين ، وبطريق الاقتراع السرى .

وللجمعية العامة حق فصل العضو الذى يقع منه مايخل بشرف العضوية . وتشرف على السياسة العامة للجمعية ، وعلى ميزانيتها .

وتكون مكة المكرمة مركزا رسميا للجمعية ، وتنشأ لهاشعب فى الاستانة ومصر ، وعدن ، والشام ، وطهران . وتفليس ، وكلكوتا ، وسنغافورة ، وتونس ، وكابل ، ودلهى ، ومراكش وغيرها من المواقع المناسبة . وتكون الشعبة صورة مصغرة من الجمعية المركزية . ولا يجوز خضوع التنظيم لأية حكومة ، ولا يجوز أن تتقيد بمذهب دينى خاص (من المذاهب الأربعة) ، ويكون شعارها : « لا نعبد إلا الله » .

وتجعل الجمعية من أهم أغراضها تعميم التعليم فى البلاد الاسلامية ، والترغيب فى العلوم والفنون النافعة ، وإنشاء المدارس العالية التى تساعد على التوسع فى مختلف العلوم والفنون والتخصص فيها ، وأن تعمل على توحيد مناهج التعليم ، وأن تنشىء مجلة شهرية لتأييد أغراضها .

وبناء على ما ورد فى المادة الرابعة عشرة من القانون الأساسى للجمعية

« لا تتداخل الجمعية فى الشئون السياسية مطلقا فيما عدا ارشادات واخطارات بخصوص مسائل التعليم وتعميمه » .

والذى يدرس أسباب قيام الجمعية ، ويتعرف أهدافها يستطيع أن يدرك فى يسر وسهولة أن هذه المادة إنما وضعت لتخفى عن أصحاب السلطة أمر الغرض الرئيسى من قيام هذه الجمعية ، وهو تكوين تنظيم دولى إسلامى مع أن ذلك واضح مما جاء فى المادة الرابعة والأربعين من القانون الأساسى إذ تقول : « تسعى الجمعية بعد مضى ثلاث سنوات من انعقادها فى إقناع ملوك المسلمين وأمرائهم لعقد مؤتمر رسمى فى مكة المكرمة يحضره وفود من قبلهم ، ويرأسهم مندوب أصغر أولئك الأمراء . ويكون موضوع المذكرات — البحث — فى المؤتمر السياسة الدينية » .

وهذه المادة تكشف عن حقيقة أغراض المنظمة ، وهو تحولها من تنظيم ثقافى إلى تنظيم سياسى . ويؤيد ذلك ماورد فى آخر الكتاب من أنه بعد تفرق اجتماعات الجمعية التأسيسية قابل مندوب الهند أميراً عظيما* وأخذ يستطلع رأيه فيما دار فى اجتماعهم ، وأطلعه على سجل جمعية أم القرى ، وعلى المشروع الخاص بإقامة جمعية دائمة ، ودار بينهما حوار يفهم منه أن الأمير انتقد عدم وجود أعضاء من السياسيين الأكفاء ، ولذلك لم يظهر اهتمام المنظمة بالشئون السياسية والإدارية . وهذا الحوار من انشاء الكواكبى وخياله ويدل على حقيقة اتجاهه فى الدعوة إلى إقامة تنظيم دولى يشرف على السياسة والإدارة والثقافة لمختلف البلاد الاسلامية .

* * *

إن هذا الكتاب — فى رأينا — أول مؤلف سياسى يجمع بين التفكير الغربى والتفكير الشرقى . فقد اقترح لإنهاض البلاد الاسلامية ، ولتخليصها

من الفتور الذى أصابها ، إقامة تنظيم دولى على قواعد ومبادىء على نحو ما نادى به الغربيون . من ضرورة وجود هيئات عاملة ، ومكاتب إدارية ، وشروط للعضوية ، وقواعد للتصويت ، ونحو ذلك مما تأخذ به التنظيمات فى فى الغرب . وهو فى تغليب النعرة الدينية شرقى يشبه أيضاً بعض الغربيين الذين نادوا بإقامة تنظيمات من الدول المسيحية وحدها .

وفيه من التفكير الشرقى الخالص تغليب الجانب الخلقى والروحى ، وهو فى هذا يتفق مع الفارابى فكل منهما يعنى بالصفات النفسية التى يجب توافرها فى ذوى السلطان .

ويتلاقى الكواكبى مع سولى وزير هنرى الرابع ملك فرنسا فى أن كلا منهما أشار باللا مركزية ، ودعا إلى إنشاء شعب فى مختلف الأقاليم التى يتألف منها التنظيم .

وأفكار الكواكبى لم تثمر فى وقته ، ولم يتح لمشروعه أن يظهر إلى عالم الوجود فى حياته . إلا أن هذه الأفكار كانت بذرة طيبة أثمرت فيما بعد ، ومن هذه الثمرات : الجامعة العربية ، والمؤتمر الاسلامى ، والكتلة الإفريقية الآسيوية ، فهذه كلها نتيجة وعى شرقى قام على أسس غربية . وهذا مظهر عبقرية الكواكبى فى كتابه (أم القرى) .

* * *

الفصل الرابع

من التفكير إلى التنفيذ

١ — بدء المحاولة فى إقامة تنظيمات دولية

ظلت التنظيمات الدولية فيما قبل القرن التاسع عشر مجرد آراء يدلى بها الكتاب، وأفكار تتمخض عنها عقول الفلاسفة. ولكن ما كادت حروب نابليون تضع أوزارها حتى شهد العالم أول محاولة لإنشاء تنظيمات دولية تقوم بالفعل، لا فى رءوس المفكرين، ولا فى ثنايا الكتب كما كان الحال من قبل. والتنظيمات التى بدىء فى إخراجها إلى حيز الوجود لم تقتصر على ميدان السياسة وحده، وإنما تجاوزته إلى ميدان الاقتصاد، والمواصلات، والثقافة. وهذه التنظيمات غير السياسية أطلق عليها اسم (الاتحادات الدولية) وقد تعددت حتى وصلت سنة ١٩١١ إلى خمسة وأربعين اتحادا، وكان لثلاثين منها مكاتب ولجان دائمة، ومن أشهرها:

— القومسيون الأوروبى للدانوب: وقد أنشىء سنة ١٨٥٦ بمقتضى معاهدة باريس. وكان من اختصاص هذا التنظيم أن يشرف على الملاحة الدولية فى نهر الدانوب.

— اتحاد البريد الدولى: وقد أنشىء فى أول يوليه سنة ١٨٧٥.

— اتحاد التلغراف الدولى: وقد تأسس فى مايو سنة ١٨٦٥.

هذه الاتحادات ومثيلاتها تعتبر الخطوة الأولى نحو إقامة التنظيمات الدولية

الفنية التي قامت فيها بعد ، والتي ستكون موضوع البحث فى كتابنا هذا.

أما فى المجال السياسى فإن أول تنظيم دولى ظهر هو الذى أطلق عليه اسم (المؤتمر الأوروبى) أو (الكونسرت الأوروبى) .

٢ — المؤتمر الأوروبى أو الكونسرت

نبهت حروب نابليون دول أوروبا إلى ضرورة التعاون فيما بينها على السلام ، وكان انتهاء هذه الحروب فرصة لإجراء تجربة جديدة فى محيط العلاقات الدولية ، وقد تبلورت هذه التجربة فى عقد معاهدات ، وسلسلة من المؤتمرات الدولية أطلق عليها فيما بعد (الكونسرت الأوزوبى) .

وفى مؤتمر شاتيون الذى انعقد فى ٥ فبراير سنة ١٨١٤ وضع أول حجر فى بناء المؤتمر الأوروبى حين صرح ممثلو النمسا ، وبريطانيا العظمى ، وبروسيا ، وروسيا لمندوب نابليون قائلين إنهم لا يمثلون أنفسهم أو دولهم فقط وإنما يتكلمون باسم أوروبا كلها .

ولما عادت فرنسا إلى الحكم الملكى عقد هؤلاء الحلفاء معاهدة باريس فى ٣٠ مايو سنة ١٨١٤ وأثبتوا فيها أنهم يعلنون العزم على تقرير سلام دائم بين الدول يقوم على أساس من التوازن العادل بين القوى المختلفة . ومعنى ذلك أن هؤلاء الحلفاء قد منحوا أنفسهم حق الإشراف على التسويات الإقليمية فى أوروبا .

ودعم أساس المؤتمر الأوروبى بالمحالفة المقدسة ، وهى تصريح مشترك صدر عن كل من إمبراطور روسيا ، وأمبراطور النمسا ، وامبراطور بروسيا ، أعلنوا فيه عزمهم على « أن يسترشدوا فى حكمهم لشعوبهم ، وفى علاقاتهم بحكومات الأمم الأخرى بمبادىء المسيحية السمحاء وهى : العدالة ،

والتسامح ، والسلام ، وأن يعتبروا أنفسهم إخواناً تربطهم الأخوة الصادقة ببعضهم ، وأن ينظروا إلى شعوبهم نظرة الوالد إلى أبنائه » . ومع أن هذه المعاهدة لا تتضمن إلا مبادىء عامة لا تقيد الدول الموقعة عليها بأية التزامات محددة ، إلا أن واضعها ، وهو قيصر روسيا ، أراد بها أن تكون أول خطوة لإقامة تنظيم دولي جديد .

والملوك الذين لم يوقعوا هذه المعاهدة فهموا أنها ستكون أداة لحمايتهم من الثورات الداخلية ، ولهذا بادروا بالانضمام اليها . وممن بادروا ذلك ملوك فرنسا ، والسويد ، والنرويج ، وأسبانيا ، والبرتغال ، وهولندة ، والدنمرك .

أما انجلترا فلم توقع على المعاهدة غير أنها دعمتها بأن أبرمت معاهدة رباعية بينها وبين روسيا ، وبروسيا ، والنمسا . ونصوص هذه المعاهدة الرباعية تلزم الدول الموقعة عليها أن تحافظ بالقوة المسلحة على الأوضاع الاقليمية والسياسية التي تقررت في مؤتمرات شومون ، وفينا ، وباريس ، وألا تسمح بعودة عرش فرنسا إلى أحد من أسرة نابليون . ومدة هذه المعاهدة عشرون سنة .

تلك هي المحالفة الرباعية التي تم توقيعها في ٢٠ نوفمبر سنة ١٨١٥ ويعنينا منها في دراستنا للتنظيم الدولي المادة السادسة التي تقول : « لضمان هذه المعاهدة ، ولتيسير تنفيذها ، ولتقوية ما بين الملوك الأربعة من روابط ودية لخير العالم قد اتفقت الأطراف السيامية المتعاقدة على أن تجدد في فترات معينة محدودة عقد اجتماعات تخصص لبحث المصالح المشتركة ، ولدراسة الوسائل التي تكون أنفع لرخاء الشعوب وراحتها ، وللمحافظة على السلام . وتكون هذه الاجتماعات تحت إشراف الملوك مباشرة ، أو تحت إشراف رؤسائهم » .

وهذا النص فى نظر كثير من فقهاء القانون الدولى يعتبر أول محاولة جدية فى تنفيذ فكرة التنظيم الدولى . فهذه الدول العظمى قد كونت من نفسها ما يشبه مجلس أمن يصون سلامة الشعوب ، ويعمل لإسعادها . وكانوا يعنون بسلامة الشعوب وقايتها من الثورات التى تعصف بعروش الملوك مثل الثورة الفرنسية .

وقد عقد أول اجتماع للمؤتمر الأوروبى فى أكتوبر سنة ١٨١٨ بمدينة اكس لاشابل . وأكبرما يعنينا منه هو أن قيصر روسيا قدم اقتراحا بشأن عقد معاهدة عامة تكون فيها كل دول أوربا ضامنة لممتلكات بعضها ، وضامنة لشكل الحكومات القائمة ، ولنظمها السياسية التى يكون معمولا بها حين توقيع المعاهدة .

وهذا الضمان الجماعى الذى تضمنه اقتراح قيصر روسيا يعتبر نواة للضمان الجماعى الذى ورد فى المادة العاشرة من عهد عصبة الأمم .

وقد لقى اقتراح قيصر روسيا استحسانا وموافقة من دولة بروسيا فأيدته ، وتقدم ممثلوها فى المؤتمر يقترحون إنشاء جيش دولى يكفل التنفيذ ، ويكون مقره مدينة بروكسل ، ويتولى قيادته الدوق ولنجتون الذى هزم نابليون فى واقعة واترلو .

إلا أن المشروع لم ينجح لأن انجلترا رفضت أن ترتبط بأى ضمان جماعى أوربى . ولكن عدم نجاح المشروع لم يحل دون توالى اجتماع سلسلة من المؤتمرات لتنظيم المسائل الهامة المتعلقة بأوربا . فباسم مؤتمر ترو باو تدخلت النمسا سنة ١٨٢٠ لاخماد الثورة التى قامت فى البيمون ونابلى . وبتفويض من مؤتمر فيرونا تدخلت فرنسا لقمع الثورة التى قامت فى أسبانيا ضد ملكها فرديناند السابع . وكادت سلطة المؤتمر الأوربى تصل إلى حد التدخل

فى شئون القارة الأمريكية إذ أن أسبانيا لها فى القارة الأمريكية مستعمرات تعتبر داخلة فى نطاق الثورة التى تدخل المؤتمر الأوربى لإخمادها ، وخشيت كل من انجلترا والولايات المتحدة من امتداد أثر قرار مؤتمر فيرونا إلى أمريكا ولكل منهما فيها مصالح حيوية . لذلك أعلنت انجلترا أن أى تدخل من الدول الأوربية فى المستعمرات الأسبانية يعتبر عملا عدائيا موجها ضدها ، ويدعو إلى الحرب . وتابعتها الولايات المتحدة بإعلان مشابه عرف بمبدأ مونرو . وكان هذا سببا فى وقف امتداد تدخل المؤتمر الأوربى فى القارة الأمريكية .

وباسم المؤتمر الأوروبى قامت روسيا وانجلترا وفرنسا بقتال الاسطول المصرى التركى وهزيمته فى نافارين سنة ١٨٢٨ لمساعدة اليونان فى الحصول على استقلالها .

وهذا المؤتمر هو الذى عضد بلچيكا فى حركتها التى رمت بها إلى الانفصال عن هولندة . وبمساعدته تم الانفصال ، ونالت الاستقلال ، وأعلن وضعها فى حالة حياد دائم سنة ١٨٣٢ .

وزاد نشاط المؤتمر حتى تجاوز القارة الأوربية ، ففى سنة ١٨٣٩ لاحظ أن محمد على صار خطرا على تركيا ، وعلى السلام الأوروبى فأخذ يعنى بالمسألة المصرية . وفى سنة ١٨٨٨ وضع قواعد لتنظيم الملاحة فى قناة السويس ، ثم اهتم بمسألة الملاحة فى نهر الكونغو ، ونهر النيجر وفى سنة ١٩٠٠ نظم حرب البوكسر فى الصين .

وما قام به المؤتمر الأوربى من أعمال كثيرة جعل المفكرين والسياسيين ورجال القانون الدولى يعتقدون أن قيام مؤتمر دولى عالمى أمر ممكن ، فعلى نحو ما أمكن قيام مؤتمر أوروبى حاول تنظيم الشؤن الأوروبية يمكن قيام تنظيم دولى .

وكثر الجدل فى مقدار نجاح المؤتمر الأوروبى فى القرن التاسع عشر ، وليس من شأننا هنا استقصاء هذا الجدل ، وإنما يعنينا منه استنباط ما يتعلق بتنظيمة القانونى . وأهم ما يلاحظ فى هذه الناحية ما يأتى :

١ — لم يضع المؤتمر، من أول الأمر، قواعد تخضع لها الأعمال التى يقوم بها ، وتوضح المسائل التى تدخل فى اختصاصاته . بل سار على سياسة مرتجلة تمليها الظروف . لذلك نراه أحيانا قد أباح لنفسه التدخل فى أخص شئون الدول الصغرى ، وأحيانا تراجع . وظل كذلك من وقت نشأته إلى حين زواله .

٢ — لم يخضع فى إجراءاته لنظام ثابت . فهو أحيانا يشرك الدول الصغرى فى مداولاته كما حدث من السماح للملك نابولى بالاشتراك فى مؤتمر ليباخ فى يناير سنة ١٨٢١ والاستماع إلى شكواه ، وتكليف النمسا بناء على ذلك بإخماد الثورة التى كانت قائمة فى بلاده . وأحيانا كان لا يسمح للدول الصغرى بالاشتراك فى قراراته ، بل يفرضها عليها فرضا رضيت أم لم ترض . ويعلن ما يشاء من التسويات سواء وافقت عليها الدول الصغرى أم لم توافق . ومن ذلك ما حصل فى مؤتمرات شومون ، وفيينا ، وباريس ، واكس لاشابل .

٣ — لم يضع طريقة منتظمة لتنفيذ قراراته وإنما كان يستوحى الظروف . فأحيانا ينفذ قراراته بحرب تتولاها دولة واحدة بتكليف منه ، وأحيانا تتولاها دول مجتمعه . وأحيانا ينفذ القرارات بقوة التهديد بالحرب ، وقد ينفذها بإسداء النصح ، أو بتوجيه اللوم .

٤ — لم تكن له دورات منظمة بل كان يجتمع حسب مقتضيات الأحوال ، ولا يتبع فى اجتماعاته هذه قواعد قانونية ثابتة .

ومهما يكن النقد الموجه الى هذا المؤتمر فلا ريب أنه يعتبر أول تجربة قامت لإنشاء تنظيم دولى فى أوربا ، وهذه التجربة قد نبهت الأذهان إلى إمكان إنشاء

تنظيم دولى للعالم . فقد استرشد واضعو عهد العصبة بتلك التجربة المرتجلة ، وبالمشروعات النظرية التى سبقتها ، فاتخذوا منهما أساسا لإقامة تنظيمهم الدولى .

تعقيب

هذه خلاصة موجزة لآراء بعض المفكرين فى التنظيم الدولى ، ولمجمل أعمال أول محاولة عملية لإقامة تنظيم دولى . وقد واجهت أولئك وهؤلاء عقبات ، واعترضتهم أسئلة تفاوتوا فى الاجابة عنها ، وصادفتهم مشاكل اختلفوا فى طريقة حلها . ويمكن إيجاز تلك المشاكل والصعوبات فيما يلى :

— أيكون التنظيم الدولى مقصورا على الدول الكبرى وحدها أم يباح للدول الصغرى أن تشترك فيه ؟ وإذا كان اشتراكها مباحا فهل تتساوى مع الدول الكبرى أم يكون هناك امتياز ؟ وبعبارة أخرى ما هى الوسيلة التى يمكن بها التغلب على الصراع التقليدى الذى يقع عادة بين الدول الكبيرة المعتزة بقوتها ، والدول الصغيرة المتمسكة بمبدأ المساواة؟وهل يكون للدول الكبرى أصوات تفوق أصوات الدول الصغرى ، أم يقوم التنظيم على أساس مجلسين : مجلس ضيق يتكون من الدول الكبرى وبعض دول صغرى تنتخب بالتناوب ، ومجلس متسع تشترك فيه جميع الدول على أساس المساواة فتقف مطامع الدول الكبرى ، وتزول مخاوف الدول الصغرى ؟

— كيف يتسنى للتنظيم الدولى أن ينفذ قراراته ؟ أيستند إلى قوة الرأى العام أم يستند على قوة جيش دولى يكون تحت تصرفه ، يعاقب به المخالفين ، ويرهب به من يفكرون فى المخالفة ؟

— أيبقى التنظيم الدولى على الحالات الراهنة فى سبيل المحافظة على السلام ،

أم يغير خريطة العالم ، ويضع تخطيطا جديدا للدول ، ثم يدافع عنه ؟ وإذا قرر التعديل فكيف ينفذه بغير أساليب العنف ؟ وإذا نفذه بقوة الحرب فماذا يعمل لكى لا يكون أداة فى أيدى المنتصرين يستخدمونه فى المحافظة على ماكسبوه ؟

— هل يبدأ التنظيم الدولى بوضع قواعد قانونية لتنظيم العلاقات بين الدول أم ينتظر حتى تكتسب تلك القواعد من تجارب سير العمل ؟ وإذا لم يضع لنفسه قواعد وقانونا فكيف يتسنى له فض ماقد يقع بين الدول من منازعات ؟

— هل يتألف التنظيم من دول متباينة فى الأنظمة ، والمبادىء ، والثقافة ، والموارد أم يفرض على جميع الدول الداخلة فيه نظما سياسية واحدة ، وثقافة متقاربة ليقوم التعاون على أساس متين ؟

— هل ينتخب المشرفون عليه أم يعينون ؟ وما الصفات التى يجب أن تتوافر فيهم ؟ ومالمعيار الذى يقدر به توافر تلك الصفات وعدم توافرها ؟

لم يهتد إلى الاجابة الصحيحة أحد من المفكرين ، ولاتزال تلك الأسئلة حائرة ، وتلك العقبات قائمة لا يدرى أيكون التغلب عليها بوقوع حرب عالمية ثالثة ، أم سيتمكن المجتمع الإنسانى من وضع أسس ثابتة يقوم عليها سلام شامل دائم ؟

هذا هو ماسنحاول أن نجد الجواب عنه بدراستنا للتنظيمات الدولية التى قامت فى العالم .

البَابُ الثَّانِى

فى

ماهية التنظيم الدولى

يشمل هذا الباب الفصول الآتية :

تمهيـــــد : تعريف التنظيم الدولى .

الفصل الأول : التقسيمات المختلفة للتنظيمات الدولية .

الفصل الثانى : الأحكام الخاصة بتكوين التنظيم الدولى .

الفصل الثالث : الأحكام الخاصة بالتصويت فى التنظيم الدولى .

الفصل الرابع : الأحكام الخاصة بسلطات التنظيم الدولى .

الفصل الخامس: الأحكام الخاصة بالمركز القانونى للتنظيم الدولى .

أهم مراجع الباب الثانى

(1) BASTID SUZANNE. Les droit des organisations internationales — Paris — Les Cours de Droit 1951—1952.

(2) BIBIE MAXENCE. La Communauté Internationale et ses Institutions — Recueil Sirey Paris 1949.

(3) CHAUMONT CHARLES. Les Organisations Internationales — Paris — Les Cours de Droit 1948—1949.

(4) CHAUMONT CHARLES. L'aspect évolutif des organisations internationales et la collaboration internationale. U.N.E.S.C.O. Bulletin International des Sciences Sociales. Vol V. No. 2. 1953 p. 273 et. s.

(5) GUGGENHEIM PAUL. L'organisation de la société internationale — Editions de la Baconnière. Neuchatel 1944.

(6) HOFFMANN STANLEY. Organisations Internationales et Pouvoirs politiques des Etats. Librairie Armand Colin — Paris 1954.

(7) JENKS WILFRED. Some constitutional problems of International Organizations. The British Year Book of International Law 1945 — p. 11 et s.

(8) LINE W. L'Etude des Conferences Internationales du point de vue fonctionnel. U.N.E.S.C.O. Bulletin International des Sciences Sociales Vol. V. No. 2 — 1953. p, 317 et. s.

(9) REUTER PAUL. Institutions Internationales. Presses Universitaires de France Paris 1955.

(10) POTTER B. PITMAN. Développement de l'organisation Internationale. Recueil des Cours. No. 64 — Vol. II. p. 75 et s. La Haye 1938.

(11) POTTER B. PITMAN. An introduction to the study of international organization. Fifth Edition. New York, Appleton Century Crofts, 1948.

(12) SCELLE GEORGES. L'Evolution des Conferences Internationales — U.N.E.S.C.O. Bulletin International des Sciences Sociales — Vol. V. No. 2. 1953 — p. 257 et. s

(13) SCHWARZENBERGER GEORGE. International Law. Vol. I. Second Edition London 1949 — Stevens. (Part. VII. The Law of International Institutions. p. 381 et. s.)

(14) SCHWARZENBERGER GEORGE. Power Politics. London 1951 — Stevens (The Functions of International Institutions p. 232 et s.

* * *

تمهيد

تعريف للتنظيم الدولى

عبارة (تنظيم دولى) اصطلاح حديث فى فقه القانون الدولى ترجع نشأته ، فى رأى الأستاذ بوتر الأمريكى ، إلى مقال نشره العلامة الألمانى والترشوكنج سنة ١٩٠٨ ثم ترجم فى نفس هذا العام إلى اللغة الفرنسية ونشر فى المجلة العامة للقانون الدولى العام .

وقصد العلامة الألمانى بعبارة (تنظيم دولى) مابين الدول وبعضها من مصالح مشتركة تدعوها إلى أن تتحد لتحقيقها . ثم تطورت هذه الكلمة فصار يعنى بها كل تنظيم دولى يقوم على عناصر تدعو الى الاتحاد ، كما تعنى بها الهيئات التى تنشأ لسد حاجات الدول المرتبطة ببعضها[1] .

وعلى هذا نستطيع أن نعرف التنظيم الدولى بأنه « هيئة دائمة تشترك فيها مجموعة من الدول رغبة السعى فى تنمية بعض مصالحها المشتركة ببذل مجهود تعاونى تتعهد بسببه أن تخضع لبعض القواعد القانونية لتحقيق هذه المصالح[2] .

(١) ترى تفصيل ذلك فى الصفحات من ٣ إلى ٣٠ فى كتاب الأستاذ بوتر
Introduction to the Study of International Organisation—Fifth Edition New York 1948.

وكذلك فى مقال لنفس الكاتب عنوانه Origin of the term International Organisation نشره فى المجلة الأمريكية للقانون الدولى سنة ١٩٤٥ صفحة ٨٠٤

(٢) هناك مدرسة من رجال القانون الدولى ترى عدم ضرورة وضع تعريف للتنظيم الدولى . فليس للتنظيم الدولى تعريف فى كتاب (القانون الدولى العام) الذى نشر فى باريس سنة ١٩٥٣ =

= لمؤلفه الأستاذ شارل روسو ، ولاف كتاب (المجتمع الدولى وتنظيماته) الذى نشر فى باريس سنة ١٩٤٩ لمؤلفه مكسنس بيبيه ، ولاف كتاب (التنظيم الدولى) الذى نشر فى نيويورك سنة ١٩٥١ لمؤلفه لارى ليونار

وهناك مدرسة ثانية ترى ضرورة تعريف التنظيم الدولى : فالأستاذ هفمان فى كتابه (التنظيمات الدولية والسلطات السياسية للدول) المنشور فى باريس سنة ١٩٥٤ يعرف التنظيم الدولى بقوله :

.... toutes les formes de cooperation entre les Etats tendant à faire régner par leur asaociation un certain ordre dans le milieu international, crées par leur volonté et fonctionnant dans un milieu dont les Etats sont les personnes juridiques majeures

أما الأستاذ بول روتير فيعرف التنظيم فى كتابه (المنظمات الدولية) المنشور فى باريس سنة ١٩٥٥ يقوله :

l'expression Organisation internationale appelle des éclaircissements en ce qui concerne les deux termes qui la composent.

En tant qu'Organisation il ne peut s'agir que d'un groupe susceptible de manifester d'une manière permanente une volonté juridiquement distincte de celle de ses membres.

En tant qu'organisation internationale ce groupe est d'une manière normale, mais non exclusive formé d'Etats.

ورأى الفقهاء المصريون ضرورة التعريف فقال الدكتور صادق أبو هيف فى كتابه (القانون الدولى العام طبعه سنة ١٩٤٨) . ان التنظيمات الدولية هى « تلك المؤسسات المختلفة التى تنشئها مجموعة من الدول على وجه الدوام للاطلاع بشأن من الشئون الدولية العامة المشتركة »

وعرفها الدكتور محمد حافظ غانم فى كتابه (الأصول الجديدة للقانون الدولى العام) بقوله : « هيئات تنشئها مجموعة من الدول بارادتها واختيارها للاشراف على شأن من شئونها المشتركة وتمنحها اختصاصا ذاتيا تباشره هذه الهيئات فى المجتمع الدولى ، وفى مواجهة الدول نفسها »

أما كتاب (أصول القانون الدولى) للدكتورين حامد سلطان وعبد الله العريان فقد عالج الموضوع تحت عنوان (التمثيل الجماعى) وعرف الممثل الجماعى بأنه : « شخص أو هيئة تتفق دول معينة على تعيينه أو تعيينها ليقوم أو لتقوم بتمثيلها جميعا ، وبذلك تنسب إرادته أو إرادتها إلى أكثر من شخص قانوني دولى واحد ، وتحدث آثارها فى مجموعة الحقوق والواجبات التى يتحملونها أو يتمتعون بها »

وهناك مدرسة ثالثة على رأسها العلامة جورج سل ترى أن التنظيم الدولى ليس له خصائص ولا أصول معينة ، وإنما هو صورة من صور النظام الاتحادى الدولى

Le fédéralisme international

والتنظيمات الدولية تختلف من حيث التكوين ، ومن حيث المركز القانونى ، ومجال النشاط ولكنها تشترك — بصفة عامة — فى بعض العناصر ، وهى :

١ — تخضع كلها لقواعد القانون الدولى العام[1] .

٢ — العضوية فى كل منها مقصورة فى الغالب ، على الدول التى تشترك فيها عن طريق مندوبين تعينهم الحكومات .

٣ — لكل منها قانون أساسى ، أو دستور يصدر فى شكل معاهدة جماعية ، ذات طابع انشائى . وتتضمن بيان التزامات الدول الأعضاء ، وحقوقها فى التنظيم ، وتحد سلطة التنظيم ، واختصاصاته . وتنشىء فروعا عاملة له ، وتوضح القواعد والأحكام التى يسير التنظيم وفروعه على مقتضاها .

٤ — لكل تنظيم مجلس يتكون من ممثلين للدول الأعضاء ، ويجتمع فى دورات منتظمة ، ويشرف على السياسة العامة للتنظيم . وقد يكون إلى جانب هذا المجلس مجلس آخر يتكون من أعضاء أقل عددا من المجلس الأول ، وله اختصاصات محددة ودورات اجتماعه أكثر من دورات المجلس الأول . وقد

(١) بين التنظيم الدولى (بوصفه مجموعة القواعد التى هو خاضع لها) وبين القانون الدولى فروق :

فالأول هو قانون الهيئات الدولية . أما الثاني فهو قانون العلاقات الدولية .

والأول أساسه الترابط السياسى والاقتصادى والاجتماعى بين الدول . أما الثانى فأساسه مبدأ الاستقلال السياسى لكل الدول .

والأول مظهر لتغلب النزعة الجماعية فى العلاقات الدولية ، أما الثاني فهو مظهر تغلب النزعة الفردية فى هذه العلاقات . وباختصار فإن محور الارتكاز فى التنظيم هو المجتمع الدولى ومصالحه المشتركة ، أما محور الارتكاز فى القانون الدولى فهو الدولة ومصالحها الجوهرية

أنظر فى هذا الموضوع بحث الدكتور عبد الله العريان السالف الذكر صفحه ٢١١

يكون للتنظيم أمانة عامة دائمة يرأسها أمين عام أو مدير عام يعاونه بعض الموظفين الدوليين .

٥ — قرارات الهيئات العاملة فى التنظيم الدولى تصـدر بالإجماع أو بالأغلبية . ولكل دولة من الأعضاء صوت واحد .

٦ — الدول الأعضاء فى كل تنظيم يساهمون ماليا فى مصاريف التنظيم عن طريق أنصبة تتلاءم مع إمكانيات كل دولة .

والشراح يكادون يجمعون على ضرورة توافر تلك العناصر لقيام التنظيمات الدولية ، إلا أنهم يختلفون فى طريقة دراستها ، وعلاج المسائل الناتجة عن تفاعل تلك العناصر مع بعضها .

الفصل الأول

التقسيمات المختلفة للتنظيم الدولى

لم يتفق الفقهاء على طريقة خاصة لدراسة التنظيمات الدولية ، ولذلك اختلفت تقسيماتهم لها . ويرجع هذا الاختلاف فى الواقع إلى المعايير العلمية التى قامت عليها تلك التقسيمات . اذ أن بعض الكتاب جعل أساسها التقسيم الجغرافى ، وبعضهم جعل أساسها أعمال التنظيم التى يؤديها ، ومنهم من أقامها على عوامل مختلفة . وكيفما كان الأمر فهدف تلك التقسيمات تيسير الدراسة ، وتقريب الفهم .

التقسيم الاول :

أكثر الشراح يأخذون بالتقسيم الذى جعل التنظيمات ثلاثة أنواع [1] : التنظيمات الدولية العالمية ، التنظيمات الدولية الإقليمة ، التنظيمات الدولية الفنية .

وتقوم التنظيمات الدولية العالمية للمحافظة على الأمن والسلام فى العالم ، وتسعى إلى تنمية التعاون الدولى . وقد قام منها حتى الآن عصبة الأمم ، والأمم المتحدة .

أما التنظيمات الدولية الاقليمية فتكون أضيق نطاقاً من التنظيمات الدولية العالمية ، وتقوم للمحافظة على الأمن والسلام فى إقليم جغرافى معين . ومنها

(١) من هؤلاء الشراح لارى ليونار فى كتابه الذى سلف ذكره فى ص ٤١ ولويس دلبيز فى مؤلفه (موجز للقانون الدولى العام) الطبعة الثانية باريس سنة ١٩٥٠ ص ٧٨ و ص ٤١٤

جامعة الدول العربية ، وحلف الاطلنطى وغيرهما .

أما التنظيمات الدولية الفنية فهى التى تركز جهودها فى نوع من أنواع التعاون الدولى خارج نطاق السياسة كالمواصلات ، والاقتصاد ، والثقافة . ومنها : اتحاد البريد العالمى ، وهيئة العمل الدولية ، وغيرهما .

واختلفت اسماء التنظيمات الفنية باختلاف الأزمان فقد كانت قديما تسمى الاتحادات الدولية ، ثم أطلق عليها فى عهد عصبة الأمم ، اسم المرافق العامة الدولية ، وسميت فى عهد الأمم المتحدة ، الوكالات المتخصصة .

التقسيم الثانى :

بعض الفقهاء قد اتخذوا الجغرافيا أساسا لتقسيمهم فجعلوا التنظيمات ثلاثة أنواع[1]. التنظيمات العالمية : وهى التى تشمل كافة الدول . وهى عصبة الأمم ، والأمم المتحدة .

والتنظيمات القارية ، وهى التى تكون حصيرتها قارة بذاتها مثل الاتحاد الأمريكى والاتحاد والأوروبى .

والتنظيمات الإقليمية وهى التى تقوم فى إقليم معين مثل الجامعة العربية ، وحلف البلقان .

ولم يتعرض هؤلاء الفقهاء لذكر التنظيمات الفنية وإذاعتبروها أدنى مرتبة من التنظيمات السياسية .

وظل هذا التقسيم ذا أهمية حتى عهد قريب حين كان الفرق واضحا بين القارة والإقليم ، فكانت المشاكل المترتبة على تكوين تنظيم إقليمى تختلف عن المشاكل المترتبة على تكوين تنظيم قارى . أما بعد أن تقدمت وسائل المواصلات ، وقامت التنظيمات التى تربط بين دول تنتمى إلى قارات مختلفة

(١) من هؤلاء الأستاذ شارل روسو فى كتابه (القانون الدولى العام) ص ١٨٠

فقد زالت التفرقة بين القارة والاقليم أوفقدت أهميتها . وقيام حلف جنوب شرق آسيا ، وحلف الإطلنطى يثبت أنه لافرق اليوم بين التنظيم القارى ، والتنظيم الإقليمى

التقسيم الثالث :

وهناك فقهاء نظروا إلى التنظيمات الدولية من حيث الدوام والتوقيت[1] وقسموها على هذا الأساس . فالتنظيمات المؤقته سموها المؤتمرات الدولية . وهى التى تنعقد لغرض معين ، ولأجل محدود ، ويناط بها معالجة المسائل التى لا يتيسر للدول حلها بطريق الاتصالات الدبلوماسية العادية .

وقد كثرت هذه التنظيمات فى القرن التاسع عشر ، ولكن لم تكن لها سلطة الإشراف على تنفيذ ما يصدر من قراراتها ، ولا تملك إلزام الدول بتطبيقها إذ كان ينقصها الجانب الانشائى ، أو العامل التأسيسى ،[2] وهو ايجاد فروع دائمة لها تتولى الاشراف على تنفيذ ما أصدرته . وقد بدأ هذا العنصر الانشائى فى الظهور منذ القرن العشرين حين تحولت المؤتمرات التى كانت تنعقد بإملاء الظروف إلى مؤتمرات تنعقد فى دورات منظمة وصار لها سكرتارية تصل كل مؤتمر بالذى يليه ، ومن ثم دخلها عنصر الدوام والاستقرار .

التقسيم الرابع :

ومن الفقهاء من جعل تقسيمها يدور حول محور الحرب ، ومدى

---

(١) من هؤلاء الاستاذ شارل شومون فى سلسة محاضراته التى القاها فى معهد العلوم السياسية بباريس سنة ١٩٤٨ ،ونشرت بعنوان (التنظيمات الدولية) ص ١٠٧

L'élément institutionnel (2)

ارتباط التنظيمات الدولية بها ، وقد جعلوها ثلاثة أقسام [1] هى التنظيمات التى قامت لفض مشاكل ما بعد الحرب ، والتى قامت للمحافظة على السلام ، والتنظيمات الفنية التى لا تتصل بالحرب .

فالتنظيمات التى قامت لفض مشاكل ما بعد الحرب هي تنظيمات مؤقتة تنتهى بانتهاء هذه المشاكل ، وهى محدودة جغرافياً أو موضوعيا . وتتكون من الدول الكبرى التى انتصرت . ومنها المجلس الأعلى للحلفاء الذى قام بعد الحرب العالمية الأولى ، ومجلس وزراء خارجية الدول المنتصرة الذى تمخض عنه مؤتمر بوسدام . وقد أصبح لهذا التنظيم كيان خاص فهو الذى أعـــد معاهدات الصلح ، وصار له حق النيابة عن الأمم المتحدة فى القيام بالأعمال المشتركة اللازمة لحفظ السلام والأمن الدولى (المادة ١٠٦ من ميثاق الأمم المتحدة) .

ومن تلك التنظيمات أيضا مجلس رقابة برلين وقدأنشىء فى ٣٠ أغسطس سنة ١٩٤٥ ويتكون من رؤساء القوات الأربع التى تحتل ألمانيا ، وكان له سلطة على كل شئون الدولة الألمانية .

ومنها أيضاً محكمة نورنبرج التى قامت لمحاكمة مجرمى الحرب من الأوروبيين ، ومحكمة طوكيو التى انعقدت لمحاكمة مجرمى الحرب من اليابانيين.

والتنظيمات الدولية التى قامت للمحافظة على السلام نشأت على أثر حرب ، وانصب نشاطها على المستقبل . فعلى أثر الحرب العالمية الأولى قامت عصبة الأمم ، وعلى أثر الحرب العالمية الثانية قامت الأمم المتحدة .

أما التنظيمات الفنية فهى التى لا ترتبط بالحرب بل بالمرافق الدولية العامة ، وقد سبق الحديث عنها .

---

(١) أنظر سلسلة محاضرات الأستاذ شارل شومون ص ١١ .

التقسيم الخامس :

وذهب الأستاذ شوارتسبرجيه [1] إلى تقسيم آخر، يستند فيه إلى مبدأ فصل السلطات بتقسيمها إلى تشريعية وقضائية وتنفيذية، وأضاف إليها قسما رابعا يجمع بين كل هذه السلطات، وبذلك جعل التنظيمات الدولية أربعة أقسام هي :

(ا) التنظيمات الدولية القضائية . وقدمها على غيرها لأن السلطة القضائية أقدم وجوداً ، ولأنها تخضع فى قراراتها لقاعدة الأغلبية ، ولأنها تستند إلى القانون . ومن أمثلتها : هيئات التحكيم المختلفة ومحكمة العدل الدولية.

(ب) التنظيمات الدولية الادارية وهى التى تكل اليها حكومات الدول الأعضاء أعمالا إدارية خاصة . ومنها اللجنة المختلطة التى أنشئت فى ٢٣ يناير سنة ١٩٢٣ لتبادل السكان بين تركيا واليونان وكانت مهمتها تنظيم عملية التبادل ، والإشراف على تنفيذه . ومنها اللجنة الدولية الادارية التى أشرفت على الانتخابات فى السودان سنة ١٩٥٣ بمناسبة إنشاء أول برلمان له .

(ج) التنظيمات الدولية شبه التشريعية ، وقد ظهرت أولا فى صورة مؤتمرات دولية تنعقد بين مجموعة من الدول لوضع قاعدة دولية معينة ، أو لتنظيم بعض العلاقات بين الدول وبعضها ، ثم ما لبثت أن تحولت من مؤتمرات إلى تنظيمات دائمة . ومنها هيئة العمل الدولى ومهمتها إصدار التشريعات العمالية .

(د) التنظيمات الدولية العامة ، وهى التى تشرف على تنظيم جميع العلاقات الدولية من سياسية واقتصادية ، واجتماعية . وتساهم فى حل

---

(١) كتاب (القانون الدولى) للأستاذ شوارتسبرجيه جزء أول ص ٣٨٤ .

المشاكل المتصلة بكل ناحية من هذه النواحى . فهى تجمع بين كل السلطات كما كان الحال فى عصبة الأمم المتحدة ، وكما هو الحال فى هيئة الأمم المتحدة .

وقد استقر رأينا على أن نقسم التنظيمات الدولية فى كتابنا هذا إلى أربعة أقسام :

١ ــ القسم الأول : ويخصص للتنظيمات الدولية العالمية العامة . وهى : عصبة الأمم ، والأمم المتحدة . فهى دولية لأنها مقصورة على الدول ، وعالمية باعتبارها مفتوحة لكافة دول العالم ، وعامة لأن اختصاصها شامل لكل نواحى التعاون الدولى .

٢ ــ القسم الثانى : ويخصص للتنظيمات الدولية القضائية فيشمل دراسة محكمة العدل الدولية ، وهيئات التحكيم الأخرى .

٣ ــ القسم الثالث : يخصص للتنظيمات الإقليمية الدولية . وتشمل التنظيمات التى قامت فيما بين الحربين مثل الحلف الصغير ، والتنظيمات التى قامت بعد الحرب العالمية الثانية مثل جامعة الدول العربية . كما تشمل التنظيمات القارية مثل الاتحاد الأمريكى والاتحاد الأوروبى . وتشمل كذلك التنظيمات الإقليمية العسكرية كحلف الأطلنطى وحلف وارسو .

٤ ــ القسم الرابع : ويخصص للتنظيمات الدولية الفنية أو المرافق الدولية العامة أو الوكالات المتخصصة [١] .

(١) الوكالات المتخصصة هى : هيئة العمل الدولية . هيئة التغذية والزراعة للأمم المتحدة . هيئة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة . هيئة الطيران المدنى الدولية . البنك الدولى للإنشاء والتعمير . صندوق النقد الدولى . الهيئة الصحية العالمية . اتحاد البريد العالمى . الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية . الهيئة العالمية للارصاد الجوية . أما منظمة اللاجئين الدولية التى أنشئت عقب الحرب العالمية الثانية فقد قررت الدول الأعضاء فى تلك الهيئة انتهاءها فى سنة ١٩٤٩ .

ومن الخير أن نبدأ الدراسة التفصيلية لتلك التنظيمات ببيان موجز عن أهم المسائل القانونية المتعلقة بتكوينها ، واختصاصاتها ، وطريقة التصويت فيها ، وسلطاتها ، ومركزها القانونى . ذلك لأن التنظيمات الدولية سواء أكانت قضائية أم تشريعية أم إدارية ، وسواء أكانت عالمية أم قارية أم إقليمية أم فنية تقوم على نفس هذه العناصر الأساسية والقواعد التنظيمية .

* * *

الفصل الثانى

الأحكام الخاصة بتكوين التنظيم الدولى

يقوم تكوين التنظيم الدولى على قواعد متنوعة . منها ما هو خاص بالعضوية ويشمل تحديد الدول التى تشترك فى التنظيم ، وذكر الشروط الواجب توافرها فيها ، وطريقة دراسة هذه الشروط ، ومايجب أن يتبع فى التصويت على قبول طلب الانضمام أو رفضه ، وطريقة اختيار ممثلى الدول الأعضاء .

ومن هذه القواعد ماهو خاص بدراسة فروع التنظيم ، وهيئاته العاملة ، وبيان عددها ، وكيفية تكوينها . فأحيانا تتفق الدول المكونة للتنظيم على أن تتألف الهيئة العاملة من عدد محدود من الأعضاء بغض النظر عن تمثيل كافة الدول ، وتهدف من ذلك إلى أن الهيئة القليلة العدد تتمكن من البت سريعاً فى المسائل المعروضة عليها ، وتصدر قراراتها فى وقت وجيز ، بعكس الهيئات التى يكثر عدد أعضائها . ومن المسائل المتعلقة أيضاً بتأليف التنظيم الدولى . كيفية توزيع الاختصاصات ، والوظائف ، وكيفية تنسيق العمل بين مختلف الهيئات والفروع .

وسنعالج قبل كل شىء جانبين نرى لهما شأنا عظيما فى تأليف التنظيمات الدولية ، لأنهما يشتركان فى كل تنظيم . وهما :

(ا) الأحكام الخاصة بالعضوية (ب) الأحكام الخاصة بالهيئات العاملة

وبين هذين الجانبين علاقة وثيقة إذ أن عملية تأليف أى تنظيم دولى لابد أن تمر فى مرحلتين ، إحداهما تعيين الدول التى سيتكون منها التنظيم ، والثانية اختيار بعضها للعمل فى الفروع التى تتكون من دول محدوده .

المبحث الأول

الأحكام الخاصة بالعضوية

١ — العالمية والإقليمية المطلقة:

تختلف العضوية فى التنظيمات الدولية العالمية باختلاف المقصود من كلمة العالمية . فهناك مذهب العالمية المطلقة ، ومذهب العالمية النسبية .

والعالمية المطلقة هى التى يفتح فيها التنظيم الدولى أبوابه أمام جميع دول العالم بمجرد تكوينه ، فتصبح كل دولة فى العالم عضواً فيه بمجرد وجوده .

والعالمية النسبية هى التى لا تكون كل دولة كائنة عضواً فى التنظيم إلا إذا تقدمت إليه بطلب انضمام ، وله بعد ذلك أن يقبلها أو يردها ، وبذلك لا يشمل التنظيم كل دول العالم .

وهذان التفسيران ينطبقان على التنظيمات الاقليمية والقارية . فمنها ما يأخذ بنظرية الإقليمية أو القارية المطلقة فتصبح كل دولة فى القارة أو الإقليم عضوا بمجرد نشأة التنظيم . ومنها ما قد يأخذ بالإقليمية أو القارية النسبية فلا تدخله إلا الدولة التى تتقدم إليه ، ويقبل طلبها . وتقوم العالمية المطلقة والاقليمية المطلقة والقارية المطلقة على أساس واحد . إلا أن هناك فرقا يظهر حين التطبيق . فالعالم أصبحت حدوده معروفة ، أما القارات والأقاليم فغير متفق على حدودها بحيث يستطاع تطبيق مذهب الاقليمية أو القارية المطلقة فى يسر وسهولة .

ولبيان هذا نسوق ما يلى على سبيل التمثيل :

١ — ما هى حدود القارة الأوروبية شرقا ؟ هناك من يراها عند مستنقعات بنسك بين بولندة وروسيا ، وهناك من يراها عند جبال الأورال الفاصلة بين روسيا الأوروبية وروسيا الآسيوية . والتحديد القاطع لم يتفق عليه .

٢ — يرى السياسيون أن الشرق الأوسط يقع شرقى البحر الأبيض المتوسط . ولكن أين ينتهى غرباً ؟ أيحده المحيط الأطلنطى . أم الحدود التونسية ، أم الحدود الليبية ؟ إن رأياً قاطعاً فى ذلك لم يتفق عليه . وإن وضع حدود قاطعة للإقليم أو القارة أمر عسير ، يتعسر تبعا له أن تأخذ التنظيمات بمذهب القارية المطلقة ، أو الاقليمية المطلقة .

ولكن العالمية المطلقة أو الإقليمية والقارية المطلقة كل منها له غاية سامية ، لذلك نادى بها كثيرون من ذوى الرأى مع علمهم بما يعترضها من صعوبات . ففى سنة ١٩٢٠ اقترح ممثل الأرجنتيين فى عصبة الأمم إلغاء شروط القبول فى العصبة لتتمكن كل دولة تامة السيادة من أن تصبح عضوا فيها بمقتضى وجودها فى المجتمع الدولى (١) .

وفى مؤتمر سان فرنسسكو نادت وفود كثيرة بفكرة العالمية المطلقة ، وطلبت أن يعتنق التنظيم الدولى الجديد هذا المبدأ السامى (٢) . وكذلك نادى بالاقليمية المطلقة الأمين العام لجامعة الدول العربية إذ قال : « الواجب أن يشعر العرب جميعاً من المحيط الأطلسى إلى البصرة أن لهم حق الانضمام

(١) أنظر Jean Ray Commentaires du Pacte de la Societé des Nations — Paris. Recueil Sirey 1930 Page 101

(٢) أنظر United Nations Conference on International Organization Vol. 7 Page 289

من تلقاء أنفسهم إذا ما بلغوا اســـتقلالهم [1] » .

وهذه الآراء التى ألقيت فى أوقات مختلفة ، ومناسبات متباينة تستند إلى حجج ، منها :

(ا) التنظيم الدولى ، عالميا كان أم إقليميا أم قاريا ، يجب أن يكون اسما على مسمى . بمعنى أن تنتظم فيه كل الدول التى تدخل فى نطاق اسمه ، فيشمل كل دول العالم إن كان عالمياً ، وكل دول الإقليم أو القارة حين يكون إقليميا أو قاريا ، وبذلك يكون اسمه أساساً لتكوينه ، ولا يكون مجرد أمل يراود الدول .

(ب) عدم تمكين دولة أو دول من الاشتراك فى التنظيم قد يحملها على مناوأته ، أو يشجعها على إنشاء تنظيم آخر ينافسه أو يعاديه . كما نرى فى أوروبا الآن إذ يقوم بها تنظيمان متعاديان هما حلف بروكسل الغربى ، وحلف وارسو السوفيتى . ولو أن الاقليمية المطلقة طبقت لما قام غير واحد منهما .

(ح) من أهم أهداف التنظيم الدولى التوفيق بين المصالح المتضاربة ، والسياسات المتباينة ، ولن يستطيع أن يؤدى وظيفته هذه إلا إذا اشتركت فيه كل الدول . ومادام بعضها خارجا عنه فانه لا يستطيع أن يحقق رسالته السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية ، لأن الدول الخارجة عنه لا تخضع بطبيعة الحال لما يضع من التزامات لتحقيق المصالح المشتركة التى قام من أجلها .

ومع ما لهذه الآراء من قيمة ومغزى فإن تطبيق العالمية أو الاقليمية المطلقة تعترضه عدة صـــعوبات . منها أن بعض الدول قد لا ترغب فى الانضمام فلا يجوز إكراهها على ذلك ، على أن التنظيمات لم تتوصل حتى

(١) أنظر كتاب الدكتور أحمد موسى ميثاق جامعة الدول العربية بيان وتعليق — مطبعة القاهرة سنة ١٩٤٨ صفحة ٩٦

الآن إلى وسيلة تكره بها الدول على الانضمام إليها . وإذا فرضنا أنه قد أتيح للتنظيم أن يكره دولة ما على الانضمام اليه فهل تصبح هذه الدولة عضوا نافعاً فى تنظيم دخلته مكرهة ؟

ومنها أن بعض الدول قد تكون غير قادرة على تنفيذ الالتزامات العامة التى يفرضها التنظيم ، فلا يجوز فى هذه الحالة قبولها وإلا تكون التنظيم من دول غير متناسقة وأصبح عاجزا عن أداء رسالته فيعاجله الزوال . لأن الدولة العاجزة عن الوفاء بالتزامات التنظيم تضره أكثر مما تنفعه .

ومنها أن إحدى الدول الأعضاء قد تخل بمبادىء التنظيم وأهدافه ، وقد تمعن فى انتهاك تلك المبادىء ، فمن الخير أن تفصل ، وأن تبعد عن محيط التنظيم . وإذا طبق فى مثل هذه الحالة مبدأ العالمية المطلقة أو الاقليمية المطلقة فسيجد التنظيم نفسه أمام حالة عجيبة فإن الدولة التى تفصل تعود فى الحال ويفقد التنظيم قوة العقوبة التى يهدد بها المخالف من الأعضاء .

لهذا كله استقر الرأى على تحديد العضوية فى التنظيمات الدولية إذ أنه أكثر اتساقا مع الظروف الدولية ، وأشد استجابة لسير العمل فى المحيط الدولى .

وتحديد العضوية يقتضى النظر فى ثلاث مسائل أساسية :

(ا) الشروط الواجب توافرها فى الدولة التى تطلب الانضمام ، والإجراءات الخاصة بقبول هذا الطلب .

(ب) الأحكام الخاصة بفقدان العضوية فى حالة الانسحاب ، وفى حالة الفصل .

(حـ) موقف التنظيم الدولى من الدول التى لم تنضم اليه ، والدول التى انضمت ثم انسحبت أو فصلت .

٢ — شروط العضوية فى التنظيم الدولى :

أساس العضوية فى التنظيمات الدولية الانضمام إلى معاهدة ذات طابع إنشائى . والانضمام هو إجراء قانونى يقصد به أن تصبح الدولة التى اتخذته طرفاً فى معاهدة دولية حتى إذا لم تكن قداشتركت فى إبرامها وقت إنشائها .

ولا يجوز الانضمام اللاحق إلى معاهدة دولية لاتتضمن نصاً صريحاً بإباحة الانضمام اللاحق . وجرى العرف على تسمية هذا النوع من المعاهدات باسم (المعاهدات المفتوحة) . أما المعاهدات التى لاتبيح الانضمام اللاحق فتسمى (المعاهدات المقفلة) .

وبمجرد انضمام الدولة إلى أية معاهدة مفتوحة تسرى عليها جميع الآثار القانونية التى تسرى على الأطراف الأصليين .

والانضمام إلى المعاهدة الجماعية ذات الطابع الانشائى يحتاج إلى اتخاذ إجراء خاص يسمى (طلب الاشتراك فى عضوية المنظمة الدولية) ولهذا فان القانون التأسيسى للتنظيم الدولى يشتمل على الشروط الواجب توافرها فى كل دولة تطلب الانضمام إليه ، والإجراءات التى يجب أن تتخذها : فإذا توافرات فيها هذه الشروط واتخذت الاجراءات ، صارت الدوله عضوا فى التنظيم . وتختلف الشروط الواجب توافرها فى الدولة الراغبة فى الانضمام باختلاف التنظيمات الدولية .

فمنها شروط جغرافية ، كأن تكون الدولة مثلا بلقانية ليتاح لها الانضمام إلى حلف البلقان[١] . أو أن تكون عربية لتقبل فى جامعة الدول العربية[٢]

---

(١) المادة الثالثة من حلف البلقان المبرم بين اليونان ويوغسلافيا وتركيا ورومانيا فى ٩ فبراير سنة ١٩٣٤

(٢) المادة الأولى من ميثاق جامعة الدول العربية المبرم فى ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥

أو أمريكية لتشترك فى الاتحاد الامريكى [١] . أو أوروبية لتكون طرفا فى حلف الاطلنطى [٢]

ومنها شروط دستورية كأن تكون الدولة خاضعة لنظام الديمقراطية الغربية ليتاح لها الانضمام إلى حلف الاطلنطى [٣] . أو لنظام الديمقراطية النيابية لتشترك فى الاتحاد الامريكى [٤] .

ومنها شروط سياسية كأن تكون الدولة « محبة للسلام » لتنال العضوية فى الأمم المتحدة [٥] أو أن تكون قد لازمت الحياد فى الحرب العالمية الثانية ، أو أصبحت عضوا فى الأمم المتحدة لتقبل فى هيئة الطيران المدنى [٦]

ومن الشروط السياسية أيضا أن تكون الدولة عضوا فى الأمم المتحدة لأن هذا يمنحها حق العضوية فى هيئة التربية والعلوم والثقافة (اليونسكو [٧]) وكذلك العضويه فى هيئة العمل الدولية [٨] .

أما الاجراءات الخاصة بتقديم طلب الانضمام . وطريقة دراسته ، وكيفية التصويت عليه ، فهذه كلها تختلف باختلاف التنظيمات . ففى بعضها تكون العضوية آلية إذا توافرت الشروط المطلوبة فى العضو . وكل مايطلب منه أن يعلن رغبته فى الانضمام ، ففى هيئة اليونسكو [٩] وفى هيئة العمل

(١) المادة الثانيه من ميثاق بوجوتا المنعقد فى ٣٠ ابريل ١٩٤٨ بين الجمهوريات الامريكية .

(٢) المادة العاشرة من حلف الاطلنطى المنعقد فى ٤ ابريل سنة ١٩٤٩ .

(٣) ديباجة حلف الاطلنطى .

(٤) المادة السابعه من ميثاق بوجوتا .

(٥) المادة الرابعة من ميثاق الأمم المتحدة .

(٦) المادة ٩٣ من القانون الاساسى لهيئة الطيران المدنى الدولية .

(٧) الفقرة الأولى من المادة الثانية من الاتفاق الخاص بانشاء اليونسكو .

(٨) المادة الثانية من القانون الأساسى لهيئة العمل الدولية .

(٩) الفقرة الثانية من المادة الثانية من الاتفاق الخاص بإنشاء اليونسكو .

الدولية[1] ، وهيئة الطيران المدنى[2] إذا توافرت فى أى دولة ترغب فى الانضمام كل الشروط المطلوبة للعضوية تقبل فورا ، وبدون حاجة إلى تصويت على طلبها .

فإذا لم تتوافر تلك الشروط أصبحت الموافقة على الانضمام متوقفة على التصويت الذى يتم بناء على أحكام يحددها كل تنظيم .

وبعض التنظيمات تجعل دراسة الطلب ، والتصويت عليه من اختصاص مجالسها التنفيذية كما هو الحال فى مجلس الحلف الصغير [3] ، ومجلس جامعة الدول العربية[4] ، ومجلس الاطلنطى [5] .

وهناك تنظيمات أخرى تجعل الموافقة على طلب الانضمام من اختصاص أكثر من هيئة عاملة فى التنظيم . فلكى تقبل الدولة عضوا فى الأمم المتحدة لابد من موافقة مجلس الأمن ، ثم موافقة الجمعية العمومية [6] . والعضوية فى هيئة اليونسكو تتطلب موافقة المؤتمر العام ثم موافقة المجلس التنفيذى إذا كانت الدولة الراغبة فى الانضمام من غير الدول المنضمة إلى الأمم المتحدة [7] .

وتختلف طريقة التصويت باختلاف التنظيمات . فبعضها يشترط موافقة

---

(١) مادة ٢ القانون الاساسى لهيئة العمل الدولية .

(٢) مادة ٩٢ من القانون الأساسى لهيئة الطيران المدني .

(٣) المادة الاولى من اتفاق الحلف الصغير المبرم فى ١٦ فبراير سنة ١٩٣٣ .

(٤) المادة الأولى من ميثاق جامعة الدول العربية .

(٥) المادة العاشرة من حلف الاطلنطى .

(٦) المادة الرابعة من ميثاق الأمم المتحدة .

(٧) الفقرة الثانية من المادة الثانية من الاتفاق الخاص بانشاء اليونسكو .

جميع الدول الأعضاء مثل جامعة الدول العربية [1]، وحلف الأطلنطى [2]، وحلف وارسو [3].

وبعضها يشترط للقبول الحصول على أغلبيـــة خاصة فى التصويت. فهيئة العمل الدولية تشترط فى قبول الدول الجديدة التى ليست منضمة إلى الأمم المتحدة أن تنال أغلبية بمقدار ثلثى المندوبين الحاضرين فى الجمعية العامة، على أن يكون ضمنها أيضا ثلثا أصوات المندوبين الحكوميين الحاضرين [4].

وتشترط هيئة الطيران المدنى فى طالبى الانضمام من غير المنضمين إلى الأمم المتحدة ممن كانوا غير محايدين فى الحرب العالمية الثانية أن تحصل الدولة الراغبة فى الانضمام على أغلبية أربعة أخماس أصوات الجمعية العامة على أن يكون ضمن هذه الأغلبية صوت كل دولة وقع عليها هجوم فى الحرب العالمية الثانية [5].

وكان قبول الأعضاء الجدد فى عصبة الأمم يتوقف على نيل ثلثى أصوات الجمعية العامة [6].

وقد تغير ذلك فى الأمم المتحدة، إذ أصبح قبول عضو جديد يتطلب توصية تصدر من مجلس الأمن بأغلبية سبعة أصوات من أحد عشر صوتا

(١) المادة الأولى من ميثاق جامعة الدول العربية.

(٢) المادة العاشرة من ميثاق حلف الأطلنطى.

(٣) المادة التاسعة من حلف وارسو المنعقد فى ١٤ مايو سنه ١٩٥٥ بين دول الكتلة السوفييتية.

(٤) المادة الثانيه من القانون الأساسى لهيئة العمل الدولية.

(٥) المادة ٩٣ من القانون الأساسى لهيئة الطيران المدنى.

(٦) الفقرة الثانية من المادة الأولى من عهد عصبة الأمم.

يدخل فى عدادها أصوات الدول الخمس ذات المقاعد الدائمة ، ثم يصدر قرار الجمعية العامة بأغلبية ثلثى الأصوات [1] .

٣ — فقدان العضوية فى التنظيم الدولى

إذا أخذت التنظيمات الدولية بالعالمية المطلقة ، أو الإقليمية المطلقة وكانت العضوية فى كل منهما حقا طبيعيا لكافة دول العالم فى الأولى ، أو كافة دول الإقليم فى الثانية ، فإن زوال العضوية أو فقدانها يكون عندئذ غير ممكن إلا إذا فقدت الدولة استقلالها بسبب احتلالها أو ضمها إلى دولة أخرى طوعا أو كرها .

أما التنظيمات التى تجعل العضوية محددة تتوقف على استيفاء التزامات معينة قبل الدولة نفسها ، أو قبل التنظيم ، فالمنطق يقضى أنه يباح للدولة أن تنسحب إذا لم يوف التنظيم بالتزاماته قبلها ، أو إذا كان انسحابها يحقق لها مصلحة حيوية لا تستطيع تحقيقها فى ظل العضوية ، أو إذا كانت العضوية تعرضها لخطر جسيم .

ويقضى المنطق أيضا أنه يجوز للتنظيم أن يفصل الدولة العضو إذا لم تقم بالتزاماتها المفروضة عليها بمقتضى القانون الأساسى ، أو إذا تحقق للتنظيم أن بقاءها فيه يعرضه لخطر جسيم ، أو يحول بينه وبين تحقيق أهدافه كلها أو بعضها .

ومعظم التنظيمات الدولية لا تأخذ بالعالمية المطلقة ولذلك وضعت أحكاما خاصة لتنظيم انسحاب أعضائها ، وأحكاما أخرى لتنظيم فصلهم .

---

(١) الفقرة الثانية من المادة الرابعة من ميثاق الأمم المتحدة .

والأحكام الخاصة بالانسحاب قد تكون بسيطة للغاية كالتى وردت فى القانون الأساسى لصندوق النقد الدولى . فقد جاء فى الفقرة الأولى من المادة الخامسة عشرة منه « يجوز لأى عضو أن ينسحب من الصندوق فى أى وقت بعد أن يعلن الصندوق كتابة فى مركزه الرئيسى . ويسرى الانسحاب من تاريخ تسلم الإخطار »[1] .

وأكثر التنظيمات لاتجعل لأعضائها مثل هذه الحرية فى الانسحاب ، ولكنها تقيد هذا الإجراء الخطير بقيود . فتجعل من شروط الانسحاب أن تعلن الدولة عن رغبتها فيه قبل حدوثه بسنة أو بسنتين . فالدولة إذن تملك حق الانسحاب من التنظيم ، ولكن يتعين عليها أن تعلن ذلك قبل انسحابها بالمدة التى يحددها القانون الأساسى للتنظيم . ولا يعتبر الانسحاب ساريا وله أثر إلا بعد انقضاء هذه المدة . وقد كانت عصبة الأمم تجعل هذه المدة سنتين[2] ، ثم جعلتها كل من جامعة الدول العربية[3] ، وهيئة التغذية والزراعة للأمم المتحدة[4] سنة واحدة .

ويهدف مشرعو التنظيمات الدولية من تعيين مدة لسريان الانسحاب إلى أمرين :

أولهما إتاحة فرصة للدولة المنسحبة لتفكر عسى أن تعدل عن انسحابها وتحتفظ بعضويتها ، أو عسى أن تكون الأسباب التى دعتها إلى الانسحاب

---

(١) اتبع البنك الدولى هذا النظام كما يبدو من القسم الأول من المادة السادسة من الاتفاق الخاص بانشاء البنك الدولى .

(٢) الفقرة الثانية من المادة الأولى من عهد العصبة .

(٣) المادة ١٨ من ميثاق جامعة الدول العربية .

(٤) المادة ١٩ من دستور هيئة التغذية والزراعة للأمم المتحدة .

قد زالت ، أو عسى أن يتمكن التنظيم خلال هذه المدة من إقناعها بالعدول عن انسحابها .

وثانيهما : أن يكون التنظيم قد تمكن خلال هذه المدة من تعديل ميزانيته المالية تعديلا يكفل له عدم الاضطراب ، لأن موارد التنظيم تتكون من الحصص التى تدفعها الدول الأعضاء ، فاذا انسحب عضو أو أكثر أخل بالميزانية التى تنقص بمقدار ما كان يدفع هذا العضو أو الأعضاء المنسحبة .

أما أسباب الانسحاب فلم تستقصها التنظيمات الدولية ، ولم تحددها فى مواثيقها أو دساتيرها . ومعنى ذلك أن الدولة تكون حرة فى الانسحاب اعتمادا على الأسباب التى تراها مبررة له .

ومن بين الأسباب الداعية إلى الانسحاب تعديل الدستور الأساسى للتنظيم . وقد صرحت بعض التنظيمات بأن التعديل يعتبر مبررا كافيا للانسحاب فى الحال دون تقيد بمدة معينة . وقد جاء فى المادة ٢٦ من عهد عصبة الأمم أن الدول التى لا توافق على التعديلات التى تدخل على العهد يحق لها أن تنسحب فى الحال . وسلكت الجامعة العربية نفس هذا المسلك إذ جاء فى الفقرة الثالثة من المادة ١٩ من ميثاق الجامعة أن الدول التى لا تقبل التعديل تنسحب عند تنفيذه دون أن تتقيد بأحكام المادة ١٨ التى تقيد الانسحاب بمدة سنة واحدة .

أما الأحكام الخاصة بفصل الدولة العضو فقد نصت عليها أكثر التنظيمات الدولية . وفى بعضها يكون الفصل آلياً ، مثل هيئة اليونسكو التى يفصل العضو منها إذا فصل من هيئة الأمم المتحدة . وقد جاء فى الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الاتفاق الخاص بإنشاء هيئة اليونسكو أن : « أعضاء هذه الهيئة الذين يستبعدون عن هيئة الأمم المتحدة تسقط عضويتهم فوراً ، وبدون

إجراءات ، من هيئة التربية والعلوم والثقافة » .

وبعض التنظيمات ترى أن الفصل إجراء خطير يجب أن يحاط بضمانات كافية ، فلا يتم إلا بموافقة إجماعية من الهيئة التنفيذية للتنظيم ، وإذا كانت الدولة التى يراد فصلها عضواً فى هـذه الهيئة لا يحسب صوتها ، وقد كان هذا ساريا فى عصبة الأمم فقرار الفصل فيها يصدر من مجلس العصبة ، وبإجماع أصوات الدول الأعضاء[1] ، والأمر كذلك فى جامعة الدول العربية التى جعلت عقوبة الفصل من اختصاص مجلس الجامعة الذى يصدر القرار بالاجماع . والإجماع فى الحالتين لا يحسب فيه صوت الدولة التى يراد فصلها[2] .

وعقوبة الفصل من التنظيمات الدولية قد عابها كثير من فقهاء القانون الدولى ونقدوها وبينوا أنها عقوبة غير مجدية ، وأنها تضر بالتنظيم أكثر مما تفيده أو تساعده على أداء رسالته . وأهون نتائجه أن تعفى الدولة المفصولة من كافة التزاماتها قبل التنظيم فيكون هذا الاعفاء سببا فى ضعفه ماديا وأدبيا .

وقد تنبهت هيئة الأمم المتحدة لهذا فجاءت بعقوبة أخف من عقوبة الفصل وهى الإيقاف . وقد نصت المادة الخامسة من ميثاق الأمم المتحدة على وقف كل عضو يأتى بتصرف يهدد السلم ، أو يقع منه اعتداء على أى دوله أخرى . وهذا الوقف يجعل العضو يفقد حقه فى التصويت ، وفى الاشتراك فى اللجان ، وفى المعونة الفنية ، ويحرمه من كل ما تتمتع به الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة .

فإذا أمعن العضو فى انتهاك حرمة مبادىء الأمم المتحدة فعندئذ يجوز فصله[3] ويصدر قرار الايقاف أو الفصل من الجمعية العامة بأغلبية الثلثين

(١) الفقرة الرابعة من المادة ١٦ من عهد عصبة الأمم .

(٢) الفقرة الثانية من المادة ١٨ من ميثاق جامعة الدول العربية .

(٣) المادة السادسة من ميثاق الأمم المتحدة .

بناء على توصية من مجلس الأمن تصدر منه بأغلبية سبعة أصوات من أحد عشر صوتاً من بينها أصوات الدول ذات المقاعد الدائمة .

وبعض التنظيمات الدولية الفنية تتبع نفس هذه الأحكام فالقسم الثانى من المادة ١٥ من الاتفاق الخاص بصندوق النقد الدولى ذكر ، عقوبة الايقاف أولا إذ جاء فيه « إذا لم يتمكن العضو من الوفاء بأى التزام من الالتزامات المقررة فى هذا الاتفاق فيجوز للصندوق أن يعلن عدم أهليته للانتفاع بموارده » ووضحت الفقرةالثانية من البند نفسه عقوبة الفصل بقولها : « إذا لم يتمكن العضو من تنفيذ الالتزامات المنصوص عنها فى هذا الاتفاق بعد انقضاء مدة كافية ، أو إذا استمر الخلاف الناشىء بين العضو وبين الصندوق فيجوز لمجلس المحافظين أن يصدر قرارا يطلب فيه من هذا العضو الانسحاب من عضوية الصندوق » .

أما هيئة الطيران المدنى الدولية فانها أول تنظيم دولى لم يسجل عقوبة الفصل فى دستوره ، اكتفاء بذكر عقوبة الإيقاف . فقد ورد فى دستوره أن الدولة التى تخالف مبادىء التنظيم فى الأحكام الخاصة بفض المنازعات تفقد حقها فى التصويت فى مجلس التنظيم ، وفى الجمعية العمومية . وفى هذا توفيق بين ضرورة العقوبات ، وبين مقتضيات العالمية التى اتصفت بها تلك التنظيمات .

٤ — موقف التنظيم الدولى من الدول التى ليست أعضاء فيه

لو أن التنظيمات الدولية أخذت بمبدأ العالمية المطلقة لصارت جميع الدول من أعضائها دون أن تبقى واحدة خارج هيئتها ، وعندئذ لا يكون هناك مايدعو إلى بحث موقف التنظيم من الدول الأجنبية عنه . إلا أن العالمية المطلقة

ليست — كما أسلفنا — إلا أمنية بعيدة المنال ، أو مثلا أعلى لم يتيسر تحقيقه منذ قامت التنظيمات الدولية حتى وقتنا هـذا . ولذلك فان التنظيمات الدولية التى قامت لم تضم كافة دول العالم، بل ماتزال دول كثيرة خارجة عن دائرتها . ولابد من بحث موقف التنظيم من هذه الدول .

إن الدول الأجنبية عن التنظيم الدولى يمكن تقسيمها إلى أربع فئات :

١ — دول قادرة على الانضمام إلى التنظيم الدولى ، ولكنها لا ترغب فيه . كما كانت الولايات المتحدة مع عصبة الأمم ، وكما فعلت سويسرا مع الأمم المتحدة ، أو الاتحـــاد السوفييتى بالنسبة إلى بعض الوكالات المتخصصة[١] .

٢ — دول ترغب فى الانضمام ، ولكنها لا تستطيع استيفاء إجراءات العضوية . مثل الدول التى طلبت الانضمام إلى الأمم المتحدة ، ولم يتيسر لها ذلك إلا فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٥ بعد أن كان قد مضى على طلبها عدة سنوات[٢] .

٣ — دول كانت من أعضاء التنظيم الدولى ثم انسحبت منه كما فعلت ألمانيا مع عصبة الأمم . أو دول كانت أعضاء ثم فصلت مثل الاتحاد السوفيتى من عصبة الأمم .

٤ — دول ترغب فى الانضمام ويمنعها عدم تمتعها بالاستقلال الذى هو المؤهل الأول للعضوية . فلم تتمكن من الانضمام إلى الأمم المتحدة ولا إلى جامعة الدول العربيـة تونس ومراكش لانهما كانتا تحت الحماية إلى عهد قريب .

---

(١) من أمثلة ذلك موقف الاتحاد السوفييتى من البنك الدولى للانشاء والتعمير، ومن صندوق النقد الدولى .

(٢) انظر المبحث الأول من الفصل الثالث من الباب الرابع فى هذا الـكتاب .

إن التنظيمات الدولية بوجه عام لم تضع قواعد ثابتة تحدد فيها موقفها من تلك الدول إلا فى حالة وقوع نزاع بينها وبين بعض الدول الأعضاء في التنظيم .

فعهد عصبة الأمم تضمن أحكاما خاصة بفض أى نزاع يقع بين أحد أعضاء العصبة ودولة أخرى من غير الأعضاء ، أو بين الدول الأجنبية عنها وبعضها . فقد جاء فى المادة السابعة عشر أنه إذا قام نزاع بين دولة من أعضاء العصبة ، ودولة من غير الأعضاء ، أو إذا قام نزاع بين دول كلها غير أعضاء فى العصبة فان الدوله أو الدول تدعى لقبول الالتزامات التى تفرض على الدول الأعضاء لفض منازعاتهم بالطرق السلمية . فاذا قبلت تلك الدول هذه الدعوة تطبق عليها الأحكام الخاصة بفض المنازعات بالطرق السلمية . ويجرى مجلس العصبة على الفور تحقيقا فى النزاع ، ويشير بما يجب اتخاذه صونا للسلام .

ويظهر من هذا أن تدخل مجلس العصبة اختيارى فى فض كل نزاع يكون أحد طرفيه ، أو كلا الطرفين من غير أعضاء العصبة .

وقد سلكت جامعة الدول العربية مثل هذا المسلك مع الدول الأجنبية عنها . وجاء فى المادة الخامسة من ميثاق ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥ أن « مجلس الجامعة من اختصاصه أن يتوسط فى أى خلاف يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دول أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما » .

ويبدو هنا أيضا أن اختصاص مجلس الجامعة فى التوفيق اختيارى يتوقف على قبول طرفى النزاع ورضائهم .

أما الأمم المتحدة فإنها وضعت قاعدة عامة جديدة بشأن الدول غير

الأعضاء ، إذ نصت فى الفقرة السادسة من المادة الثانية من الميثاق : « أن تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على (مبادىء الأمم المتحدة) بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى »

وعلى ذلك فإن الأمم المتحدة وإن لم تكن تأخذ بالعالمية المطلقة فى العضوية فانها تأخذ بها فى كون مبادئها تسرى على جميع أعضاء المجتمع الدولى سواء أكانوا منضمين إلى التنظيم الدولى أو غير منضمين إليه .

ويعتبر هذا مبدأ جديدا فى القانون الدولى لأنه يجعل الدول غير الأعضاء مسئولة عن التزامات دولية لم تعلن قبولها ، ولا قيدت نفسها بالخضوع لها . ومن مبادىء القانون الدولى أن الدولة لا تكون ملزمة إلا بما تقبله بمحض إرادتها ، أما هذا المبدأ فيجعلها ملزمة بمالم تقبله .

ويجب ألا نبالغ فى آثار هذا المبدأ ، لأن الالتزامات التى تضمنها النص السابق ليست مطلقة ، وإنما هى محدودة بضرورة حفظ السلام والأمن الدولى ، فلا يطلب من الدول غير الأعضاء أن تتقيد بمبادىء الأمم المتحدة ، إلا بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ الأمن والسلام الدولى . ولا يكاد يخرج هذا عن أحد أمرين : اولهما — أن تفض الدول الأعضاء جميع منازعاتها بالطرق السلمية ، وثانيهما — أن تمتنع عن استعمال القوة فى علاقاتها الدولية .

ولتتمكن الدول غير الأعضاء من تنفيذ هذه الأحكام وضعت لها قواعد خاصة بفض المنازعات بالطرق السلمية . فأبيح لكل دولة ليست عضواً فى الأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن ، أو الجمعية العامة إلى أى نزاع تكون طرفا فيه إذا ما أعلنت مقدما أنها تقبل الحل السلمى المنصوص عنه فى ميثاق الأمم المتحدة فى مثل هذا النزاع .

ويفهم من هذا أن الوضع فى الأمم المتحدة لا يختلف كثيراً عن مثل ما كان فى عصبة الأمم .

وهناك تنظيمات فنية دولية وضعت قواعد عامة لتنظيم علاقة أعضائها مع الدول التى ليست أعضاء فيها . فالمادة الحادية عشرة من دستور صندوق النقد الدولى ، مثلا ، تبين التعهدات الخاصة بالعلاقات مع الدول التى ليست أعضاء فيه .

وبعض التنظيمات الدولية تقسم الدول الأجنبية عنها إلى فئات ، لكل فئة مركز خاص فى علاقاتها بالتنظيم . من ذلك أن جامعة الدول العربية تجعل الدول الأجنبية عنها فئتين : هما الدول غير العربية ، والدول العربية . أما الدول غير العربية فتنطبق عليها الأحكام العامة التى تضمنتها المادة الخامسة من ميثاق الجامعة . وأما الدول العربية فتنطبق عليها أحكام خاصة تضمنها الملحق الثانى لميثاق الجامعة ، وفيه أن الدول العربية غير المستقلة يحق لها أن تشترك فى اللجان الفنية الدائمة التابعة لمجلس الجامعة ، وللجامعة أن تتعاون معها ، وتعمل على إصلاح أحوالها ، وتأمين مستقبلها .

ومن هذا يتضح أن الجامعة العربية تجعل الدول غير الأعضاء فيها فئتين لكل منهما حقوق خاصة .

ويلاحظ أن الأمم المتحدة فيها مثل هذه الظاهرة ، وان اختلفت أسباب التقسيم . فالأمم المتحدة جعلت الدول الخارجة عنها فئتين هما : الدول الأجنبية التى لم تنضم اليها ، أو التى انضمت اليها ثم فصلت . والفئة الثانية هى الدول المعادية لها . ويقصد بها كل الدول التى كانت فى الحرب العالمية الثانية من أعداء أى دولة مشتركة فى التوقيع على ميثاق الأمم المتحدة [1]، وهى ألمانيا ، وإيطاليا ، واليابان ، وحلفاؤهم .

(١) أنظر الفقرة الثانية فى المادة ٥٣ من ميثاق الأمم المتحدة .

أما الدول الأجنبية التي تدخل في عداد الفئة الأولى فتنطبق عليها الأحكام العامة الواردة في الفقرة السادسة من المادة الثانية من الميثاق وفي الفقرة الثانية من المادة الخامسة والثلاثين منه. وقد سبقت دراسة هاتين المادتين.

أما دول الفئة الثانية وهي المعادية فيختلف مركزها عن مركز الفئة الأولى فلا تستفيد مثلها مما تضمنته المادة الخامسة والثلاثون من الميثاق فليس لها أن تلجأ إلى مجلس الأمن، أو إلى الجمعية العامة في أي نزاع تكون طرفا فيه ما لم يمنحها مجلس الأمن هذا الحق (١). ومن جهة أخرى يجوز أن تتخذ أية تدابير عسكرية ضد هذه الدول المعادية دون استئذان مجلس الأمن. وتكون هذه التدابير من جانب الدول الكبرى بناء على ماتضمنته المادة ١٠٦ من الميثاق. أو تكون التدابير من جانب التنظيمات الإقليمية التي قامت لمواجهة أي اعتداء يصدر من تلك الدول بناء على أحكام الفقرة الأولى من المادة ٥٣ من الميثاق.

ومن كل هذا نستخلص أن ميثاق الأمم المتحدة وضع الدول المعادية في مرتبة أدنى من مراتب كل دول العالم بوجه عام، والدول الأعضاء في الأمم المتحدة بوجه خاص. وإن كانت الدول المنتصرة قد بررت هذا التصرف إذ وصفته بأنه وضع مؤقت ينتهي بانتهاء الحرب، ويزول بزوال المشاكل المترتبة عليها.

على أن هذه المقارنة ترشدنا إلى أن تقسيم الدول الأجنبية عن التنظيمات

(١) في مؤتمر سان فرنسسكو طلب الوفد اليوناني أن ينص صراحة على ذلك الوضع في نهاية المادة ٣٥ من الميثاق. غير أن اللجنة المختصة اكتفت بتصريح ورد في مضابط المؤتمر. وأهم ما اشتمل عليه هو أن الدولة المعادية ليس لها حق الالتجاء إلى مجلس الأمن أو الجمعية العمومية إلا بعد أن يمنحها مجلس الأمن هذا الحق.

الدولية إلى فئات وضع استثنائى له أسباب يزول بزوالها ، فبالنسبة للجامعة العربية ينتهى هـذا الوضع بانضمام الدول العربية إلى الجامعة التى ما قامت إلا لتأتلف فيهـا كل الدول العربية . وبالنسبة للأمم المتحدة ينتهى هـذا أيضا بمجرد إبرام معاهدات الصلح بين الحلفاء والدول المعـادية لهم ، أو بانضمام تلك الدول إلى الأمم المتحدة (١) .

* * *

(١) بين الفقهاء خلاف بشأن موعد انتهاء صفة العداء التى لصقت بدول المحور . فيرى بعضهم أن هذه الصفة تنتهى بانضمام هذه الدول المعادية إلى التنظيم الدولى فذلك يجعلها مساوية لباقى أعضاء الأمم المتحدة . وفريق آخر يرى أن صفة العداء تنتهى بمجرد إبرام معاهدات الصلح التى تنقل الدولة المعادية إلى مركز الدولة الأجنبية .

المبحث الثانى

الأحكام الخاصة بفروع التنظيم الدولى

(١) اسباب تعدد الفروع :

كان للتنظيمات الدولية ، فى أول أمرها ، هيئة عاملة واحدة تشترك فيها كافة الدول الأعضاء ، لأنها — كما أسلفنا — ظهرت فى بادىء أمرها فى صورة مؤتمرات دولية تنعقد لعلاج أمر معين ، ثم تنفض عند انتهائه . وتطورت تلك المؤتمرات وصارت لها دورات متوالية تنعقد فيها بانتظام وعندئذ تكونت لها لجان دائمة ، وأنشئت لها أمانة عامة ، وتعددت فروعها .

وساعد على تعدد فروع تلك التنظيمات الدولية أسباب أخرى مختلفة منها سبب سياسى هام يتمثل فى الصراع الذى يدور بين الدول الكبرى التى تعتز بقوتها ، وتريد أن يكون لها فى التنظيم مركز ممتاز ، وبين الدول المتوسطة والصغرى التى تتمسك بمبدأ المساواة القانونية ، وترفض الاعتراف بأى امتياز للدولة الكبرى داخل التنظيم ، لأن ذلك يهدد مبدأ المساواة القانونية الذى يجب أن يسود التنظيم الدولى . ولم يغب هذا عن بال الرئيس ولسن حين فكر فى وضع أسس عصبة الأمم فعالجه بحل اقتبسه من نظام المجلسين فى البرلمان الأمريكى وهما مجلس الشيوخ الذى تمثل فيه الولايات الأمريكية على قدم المساواة التامة بينها ، فلكل ولاية منها فى هذا المجلس نائبان مهما يكن الفرق بينها فى الاتساع ، أو عدد السكان . والمجلس الثانى هو مجلس النواب الذى تمثل فيه الولايات بنسبة عدد سكانها ، فكلما زاد عدد السكان زاد عدد

النواب بنسبة هذه الزيادة . فبينما ترى مجلس الشيوخ يمثل مبدأ المساواة إذا بك ترى مجلس النواب يرضى نزعة من يطلبون عدم المساواة الفعلية بين الولايات .

وعلى هذا فان عصبة الأمم ، والتنظيمات الدولية الفنية ، والأمم المتحدة قامت كلها على أساس مجلسين : مجلس ضيق يتكون من الدول العظمى ، ثم من بعض الدول المتوسطة والصغرى التى تنتخب بالتناوب . ومجلس متسع تمثل فيه جميع الدول .

فكأن مجلس العصبة أو مجلس الأمن يقوم كل منهما لإرضاء مطامع الدول الكبرى التى تطلب أن يعترف بقوتها فى التنظيم الدولى . أما الجمعية العامة فهى التى تسكن مخاوف الدول المتوسطة والصغرى التى تتمسك بوجوب تطبيق مبدأ المساواة القانونية بين جميع دول العالم كبيرة كانت أو صغيرة .

ومن الدوافع إلى تعميم هذا النظام فى كافة التنظيمات الدولية التى يتعدد أعضاؤها أسباب فنية . منها أن الهيئة العاملة فى التنظيم لا تتمكن من اتخاذ قرارات سريعة فيما يعرض عليها إذا زاد عدد أعضائها زيادة كبيرة . أما إذا قام بجانب هذه الهيئة الكثيرة العدد فرع مكون من أعضاء عددهم محدود فإنه يتمكن من سرعة البت فى الأمور ، ويقوم بدور الهيئة التنفيذية ، ويشرف على أعمال التنظيم . وهذا هو السبب فى أنا نجد التنظيمات الدولية الإقليمية التى يقل عدد أعضائها لا تتبع نظام المجلسين ، وإذا اضطرت إلى إنشاء فروع كثيرة لها تجعل كافة الدول فيها على قدم المساواة دون تمييز بين كبرى وصغرى كما ترى فى الاتحاد الأمريكى الذى لا يفرق بين دولة كبرى كالولايات المتحدة ، والدويلات الصغرى مثل بناما وكوستاريكا ، فالكل أعضاء فى كافة فروعه على قدم المساواة .

ومن أسباب تعدد الهيئات العاملة أيضا أن واضعى قواعد التنظيمات الدولية تأثروا بالنظم الدستورية المتبعة داخل الدول . فمنذ قامت الثورة الفرنسية والدول تأخذ بمبدأ فصل السلطات أى استقلال كل من السلطة التشريعية ، والقضائية ، والتنفيذية . وقد أراد واضعو التنظيمات الدولية أن يقتربوا من هذا المبدأ الدستورى الذى ساد جميع دول العالم لهذا جعلوا المجلس الضيق ليكون ممثلا للسلطة التنفيذية ، والجمعية العامة لتمثل السلطة التشريعية ، والأمانة العامة لتمثل السلطة الادارية . أماالسلطة القضائية فتمثلها محكمة العدل الدولية ، أومحاكم التحكيم التى ينشئها التنظيم لفض ماقديقع بين الدول الأعضاء من منازعات .

ويستنبط من هذا أن فكرة تقسيم العمل ، والرغبة فى حفظ توازن القوى ، والأخذ بفكرة فصل السلطات هى المبادىء التى استوحى منها واضعو دساتير التنظيمات الدولية فكرة تعدد الهيئات داخل كل تنظيم دولى .

وتكوين تلك الهيئات العاملة المتعددة تعترضه مسائل عديدة معقدة قد وضعت لها أحكام وقواعد تختلف باختلاف التنظيمات الدولية ، ولكنهاعلى تنوعها تشتمل على مبادىء مشتركة .

٢ — التمثيل الحكومى والتمثيل الفنى :

أيكون اختيار أعضاء الهيئات العاملة لصفتهم الشخصية كأن يكونوا معروفين بكثرة التجارب ، وتلمح فيهم معالم القدرة على الاضطلاع بواجبهم حيال الهيئات العاملة من إدارية ، وتنفيذية ؟ أم يكون اختيارهم على أساس أنهم يمثلون الدول الأعضاء فى التنظيم ليكونوا خاضعين لتوجيهات حكوماتهم معبرين عن آرائها ؟

إذا أخذ التنظيم الدولى بفكرة الاتجاه الأول فاختار الأعضاء لكفاياتهم كما تفعل محكمة العدل الدولية ، وبعض اللجان الفنية فى بعض التنظيمات ، فعندئذ تكون الكفاية الفنية مكفولة ، وتكون قدرة التغلب على أثر التيارات السياسية ميسورة . ولكن يعترض هذا أنه ربما يصل التنظيم فى ظل ذلك إلى قرار أو إلى توصية بعيدة عما تهدف اليه بعض حكومات الدول الأعضاء ، أولا يحقق الأوضاع السياسية التى تريدها ، فلا ينال هذا القرار أو تلك التوصية موافقة الحكومات فتقل قيمتها من الوجهة العملية ، وإن تكن ناجحة من حيث الوجهة النظرية .

وإذا أخذ التنظيم بالاتجاه الثانى ، وهو أن يكون العضو ممثلا لحكومته ، كما هو الحال الآن فى غالبية التنظيمات الدولية فإن ما يصدر من قرارات أو توصيات يكون مرضيا للحكومات ولكنه ربما يكون بعيدا عن الصالح العام ، أو بعيدا عن تحقيق العدالة .

إلا أن بعض التنظيمات الدولية ، وبعض الهيئات العاملة بها استطاعت أن توفق بين الوجهتين إلى حد ما ، فالمؤتمر العام لهيئة العمل الدولية تمثل كل دولة عضو فيه بأربعة مندوبين . منهم اثنان يمثلان الحكومة ، وثالث يمثل أصحاب العمل ، والرابع يمثل العمال[1] .

ونرى فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للأمم المتحدة محاولة مماثلة يراد منها اتساع نطاق التمثيل وتنوعه فى الهيئات العاملة ، فنجد المادة ٧٠ من ميثاق الأمم المتحدة تنص على أن « المجلس يعمل على إشراك مندوبى الوكالات المتخصصة فى مداولاته ، أو فى مداولات اللجان التى ينشئها دون أن يكون لهم حق التصويت . . » وورد أيضا فى المادة ٧١ من ميثاق الأمم المتحدة أن « للمجلس المذكور أن يجرى الترتيبات اللازمة

(١) المادة الثالثة من القانون الأساسى لهيئة العمل الدولية .

للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التي تعنى بالمسائل الداخلة في اختصاصه »

هذه بعض الوسائل التي عمدت إليها بعض التنظيمات الدولية لتخفيف أثر النتائج الخطيرة التي تترتب على اختيار مندوبي الأعضاء ممن يمثلون حكوماتهم دون نظر إلى ممثلي الشعوب . إلا ان أكثر التنظيمات الدولية لاتزال مجالس تمثل الحكومات وليست مجالس تمثل الشعوب فالصبغة الحكومية هي التي تسيطر على كافة التنظيمات الدولية وفروعها .

٣ — الأحكام الخاصة بتكوين الفروع

هل تعتبر مختلف فروع التنظيمات الدولية مفتوحة لكافة الدول الأعضاء، فيشترك كل أعضاء التنظيم في جميع الفروع ؟ أم تحدد العضوية في بعض الفروع فتكون مقصورة على بعض الدول المختارة ؟

ان بعض التنظيمات الإقليمية تدين بالرأي الأول فتجعل جميع أعضاء التنظيم ممثلين في كافة فروعه ، وذلك مما يبعث الطمأنينة في نفوس الدول الصغرى والمتوسطة من الأعضاء . أما باقي التنظيمات فتحدد العضوية في بعض مجالسها . والمبادىء التي يختار على أساسها الأعضاء في تلك المجالس المحدودة تدور حول ضابطين :

(ا) التوزيع الجغرافي العادل لكي يتاح لمختلف مناطق العالم الكبرى أن تكون ممثلة في المجلس المحدود .

(ب) قدرة الدولة العضو على المساهمة في تحقيق مقاصد التنظيم . وهذا الضابط يختلف باختلاف أهداف التنظيم ، وباختلاف وظيفة المجلس المحدود الذي ينتخب فيه العضو . ففي مجلس الأمن مثلا ينظر إلى مقدار إمكانيات العضو واستعداده للمساهمة في حفظ السلام والأمن[1] . وفي مجلس

---

(١) انظر المادة ٢٨ من ميثاق الأمم المتحدة .

الوصاية التابع للأمم المتحدة يكون للدول التى تتولى إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية مقاعد دائمة فى المجلس حتى ينتهى إشرافهم على تلك الاقاليم(١) .

وفى مجلس إدارة هيئة العمل الدولية يشترط فى الأعضاء الذين يمثلون الحكومات أن يكون نصفهم من الدول الأعضاء ذات الأهمية الصناعية(٢).

وفى صندوق النقد الدولى يشترط أن يكون من أعضاء اللجنة التنفيذية خمسة مديرين تعينهم خمس من الدول الأعضاء التى تملك أكبر الحصص(٣) .

أما فى المجلس التنفيذى لهيئة اليونسكو فإن الضابط متعلق بشخصية الممثل وكفايته الثقافية . فقد جاء فى الفقرة الثانية من المادة الخامسة من القانون الأساسى لهيئة اليونسكو :

« يجب أن يراعى المؤتمر بقدر الإمكان فى انتخاب المجلس التنفيذى اشتماله على أشخاص مبرزين فى الفنون والاجتماعيات والعلوم والتربية ونشر الأفكار » .

— أما إجراءات الانتخاب ، ومدة العضوية فهى وإن اختلفت باختلاف التنظيمات تخضع فى مجموعها تقريبا لمبادىء مشتركة ، منها :

(ا) انتخاب أعضاء المجالس المحدودة يعتبر من المسائل الخطيرة التى لا يجوز أن يكتفى فيها بأغلبية بسيطة ، بل لابد من أغلبية خاصة . فالجمعية العمومية لعصبة الأمم كان يشترط فيها أغلبية الثلثين (٤) لانتخاب أعضاء مجلس العصبة، وكذلك الحال فى الجمعية العمومية للأمم المتحدة بشأن انتخاب أعضاء المجالس المحدودة التابعة للأمم المتحدة (٥) . إلا أن كثيرا من التنظيمات

(١) المادة ٨٦ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) انظر الفقرة الثانية من المادة السابعة من القانون الاساسى لهيئة العمل الدولية .

(٣) انظر القسم الثالث من المادة ١٢ من اتفاق صندوق النقد الدولى .

(٤) الفقرة الثانية مكرر من المادة الرابعة من عهد عصبة الأمم .

(٥) الفقرة الثانية من المادة ١٨ من ميثاق الأمم المتحدة .

الدولية الفنية تكتفى فى انتخاب أعضاء مجالس الادارة فيها بالأغلبية البسيطة .

(ب) العضوية فى المجالس المحدود تكون عادة قصيرة . فهى مثلا فى مجلس الأمن سنتان(١) ، وفى مجلس إدارة هيئة العمل الدولية ثلاث سنوات(٢) . والحكمة من ذلك أن تتاح الفرصة لأكبر عدد ممكن من الدول لتشترك فى هذه المجالس . ولذلك تكون هذه المدة غير قابلة للتجديد ، إلا أن بعض المجالس المحدودة أباحت إعادة الانتخاب مباشرة . وقد عدل عهد عصبة الأمم تعديلا يمكنها من انتخاب بعض الأعضاء(٣) الذين سموا بالأعضاء شبه الدائمين . وقد ورد ذكر ذلك صراحة فى الفقرة الثانية من المادة ٦١ من ميثاق الأمم المتحدة إذ جاء فيها أن عضو المجلس الاقتصادى والاجتماعى يجوز أن يعاد انتخابه بمجرد انتهاء مدته مباشرة .

والمشرع الدولى حين يريد تحديد مدة العضوية يجد نفسه فى الواقع أمام مبدأين متناقضين : فهو يرى من ناحية أن تداول العضوية فى المجلس المحدود بين أكبر عدد ممكن من الأعضاء ، وفى أسرع وقت مستطاع ، يحتاج إلى تقصير مدة العضوية بقدر الأمكان . ثم هو يرى من ناحية أخرى ان حسن سير العمل فى المجلس المحدود يتطلب نوعا من الاستقرار فى سياسة المجلس ، ونوعا من الانسجام بين الأعضاء . وكل هذا لا يتيسر إلا بعد زمن طويل من العمل المشترك .

وابتغاء التوفيق بين هذين المبدأين المتناقضين اتبعت التنظيمات الدولية

(١) الفقرة الثانية من المادة ٢٣ من ميثاق الأمم المتحدة .
(٢) الفقرة الخامسة من المادة ٧ من القانون الأساسى لهيئة العمل الدولية .
(٣) الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من عهد عصبة الأمم .

أسلوبا جديدا . ففى الانتخاب الأول يقسم الأعضاء إلى فئات مساوية لعدد سنوات عضويتهم . فإذا جعلتها مثلا ثلاث سنوات قسم الأعضاء إلى ثلاث فئات ، مدة العضوية لثلثهم ثلاث سنوات ، ومدة العضوية للثلث الثانى سنتان ، والثلث الباقى مدته سنة واحدة. وبعد الانتخاب الأول تكون العضوية لكافة الفئات ثلاث سنوات .

وبهذا يتوصل المشرع إلى تغيير ثلث الهيئة كل سنة ، فيتحقق له نوع من الاستقرار فى سياسة المجلس واتجاهاته .

وكثير من المجالس المحدودة اتبعت تلك الأوضاع، ومنها مجلس الأمن (١) والمجلس الاقتصادى والاجتماعى (٢) ، والمجلس التنفيذى لهيئة اليونسكو (٣) وغيرها .

* * *

(١) الفقرة الثانية من المادة ٢٣ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) الفقرة الثالثة من المادة ٦١ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٣) الفقرة الثالثة من المادة ٥ من القانون الاساسى لهيئة اليونسكو .

الفصل الثالث

الأحكام الخاصة بالتصويت فى التنظيم الدولى

سار التصويت فى التنظيمات الدولية وفق النظم الآتية :

١ — أن يكون لكل دولة صوت واحد أياكان عدد مندوبيها ، ومهما تعدد مستشاروها الفنيون ، باعتبار أن هؤلاء على كثرة عـــددهم يمثلون دولة واحدة .

٢ — قرارات التنظيم وتوصياته تؤخذ على أساس الإجماع ، أى موافقة جميع الدول الأعضاء .

٣ — مع تطور الزمن ، وتعدد التنظيمات الدولية ، حلت قاعدة الأغلبية محل قاعدة الإجماع فتصدر قرارات التنظيم الدولى أو توصياته إذا وافقت عليها الأغلبية ، وتصبح نافذة على الأقلية التى لم توافق .

وسنتناول تلك النظم بالدراسة والتحليل فى هذا البحث .

١ — لكل دولة صوت واحد

اتبعت تلك القاعدة فى المؤتمرات الدولية القديمة ، وما زالت متبعة فى أغلب التنظيمات الدولية وفروعها . فكل دولة من أعضاء الجمعية العامة للأمم المتحدة لها صوت واحد [١] ، وكل دولة من أعضاء جامعة الدول العربية لها صوت واحد [٢] وكل دولة تشترك فى المؤتمر العام لهيئة اليونسكو

(١) الفقرة الأولى من المادة ١٨ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) المادة الثالثة من ميثاق جامعة الدول العربية .

يكون لها صوت واحد [1] وهكذا . . . .

وتعتبر هذه الأصوات متساوية فى القوة نتيجة للمساواة القانونية بين الدول. فأصغر الدول وأكبرها سواء فى قوة الصوت ما دامتا مشتركتين فى تنظيم واحد، أو فى فرع من فروعه .

والدولة تتصرف فى صوتها بمطلق حريتها . فلها أن توافق على ما تشاء من القرارات والتوصيات ، ولها أن ترفض ، ولها أن تمتنع عن إبداء رأيها ، أو تعتذر عن المساهمة فى عملية التصويت كأن تتغيب عن حضور الجلسة . ومن النقاد من عاب فكرة الصوت الواحـــد لكل دولة ، وفكرة كون الأصوات متساوية القوة . وعللوا نقدهم بما يأتى :

١ — الدول غير متساوية فى القوة والنفوذ فلا يصح أن تكون أصواتها متساوية فى القيمة داخل التنظيم .

٢ — إذا أمكن اعتبار الدول متساوية فى القوة والنفوذ فإن مصالحها ، واهتمامها بأعمال التنظيم قد تختلف . فالدول الصناعية مثلا تهتم بأعمال هيئة العمل الدولية أكثر مما تهتم بها دولة زراعية . والدول التى تملك أسطولا جويا تهتم بهيئة الطيران المدنى أكثر مما تهتم بها دولة ليس لها طائرات . فكيف تسوغ المساواة بين الأصوات فى مثل هذه الأحوال ؟

٣ — إعطاء كل دولة عضو فى التنظيمات أكثر من صوت واحد يجعل المجال متسعا أمامها لتقديم مندوبين يمثلون طبقات مختلفة ومصالح متنوعة . أما إذا اقتصر الأمر على صوت واحد لكل دولة فان المجلس يصبح مقصورا على ممثلى الحكومات ، وفى ذلك جمود للتمثيل فى المجلس . ورغم ما وجه إلى هذه القاعدة من نقد لم يستطع المشرعون التخلص منها إلا فى حالتين :

---

(١) الفقرة الثامنة من المادة الرابعة من القانون الأساسى لهيئة اليونسكو .

الاولى : فى هيئة العمل الدولية إذ نصت المادة الثالثة من القانون الأساسى على أن يمثل الدولة العضو فى كل دورة أربعة مندوبين . اثنان منهم يمثلان الحكومة ، والثالث يمثل أصحاب العمل ، والرابع يمثل العمال . ونصت المادة الرابعة على أن كل مندوب يكون له صوت مستقل فى كل المسائل المعروضة أمام المؤتمر . فقد تتعارض أصوات ممثلى الدولة الواحدة فيوافق من يمثل العمال على قرار ما ، ولا يوافق عليه ممثل الحكومة أو نحو ذلك . ولو أن هذا فى الواقع نادر الحصول لما يغلب على ممثلى الدولة الواحدة من تضامن ، إلا أن هذا الوضع يعتبر أول محاولة قانونية للتخلص من اتباع قاعدة الصوت الواحد لكل دولة .

الثانية : تتلخص هذه الحالة فى إعطاء أكثر من صوت واحد لبعض الدول الأعضاء فى التنظيم ، إما باعتبارها دولا عظمى ، وإما لأنها تقوم بدور هام فى أعمال التنظيم ، وتعمل اكثر من غيرها على تحقيق رسالته .

ويتحقق هذا عمليا من طريق غير مباشر فى بعض التنظيمات ، وذلك بأن تقبل فيها عضوية إحدى المستعمرات التابعة لبعض الدول ، وتمنح حق التصويت فيصبح للدولة ذات المستعمرات أكثر من صوت واحد . ومثال ذلك ما يحدث فى اتحاد البريد العالمى إذ تظفر فرنسا بصوتها ثم بصوت كل من الجزائر ، وكمبوديا ، ومراكش ، والممتلكات الفرنسية عبر البحار ، ولاوس ، وتونس . أى إنها فى الواقع تتمتع بسبعة أصوات . وكذلك الحال بالنسبة لأسبانيا إذ أنها تتمتع بثلاثة أصوات أحدها هو صوتها ، والثانى للمستعمرات الأسبانية ، والثالث للمنطقة الأسبانية فى مراكش .

إلا أن أول تجربة منظمة وضعت فى تعدد الأصوات لدولة واحدة

داخل التنظيم الدولى هى التى اتبعت فى صندوق النقد الدولى إذ نصت المادة ١٢ فى قسمها الخامس من القانون الأساسى لصندوق النقد الدولى على « أن يكون لكل عضو مائتان وخمسون صوتا ، يضاف اليها صوت واحد عن كل مائة ألف دولار امريكى من حصته » .

وبما أن أنصبة الدول الأعضاء فى صندوق النقد الدولى تتراوح بين نصف مليون دولار أمريكى وبين ٢٧٥٠ مليون دولارا فالأصوات التى تمنح للدول الأعضاء تتراوح بين ٢٥٥ صوتا و ٢٧٧٥٠ صوتا [١] .

وسير التنظيم على هذا الوضع لا يتيسر إلا فى التنظيمات الدولية الفنية التى ينحصر نشاطها فى دائرة فنية محدودة . أما فى التنظيمات الدولية السياسية ذات الاختصاصات العامة فجميع المحاولات التى بذلت للتخلص من قاعدة الصوت الواحد اصطدمت بمبدأ السيادة والمساواة ، وهو المبدأ الذى مازالت الدول الصغيرة والمتوسطة تتشبث به وتجاهد فى سبيل المحافظة عليه .

٢ — قاعدة الاجماع :

تقضى قاعدة الإجماع أن تصدر قرارات التنظيم وتوصياته حين تنال أصوات كافة الدول الأعضاء . وتقوم هـذه القاعدة على مبدأين : أحدهما مثالى مستمد من المنطق ، والثانى واقعى مستمد من الأوضاع الدولية .

— أما الأول وهو المثالى أو المنطقى فخلاصته أن الدول التامة السيادة مفروض فيها المساواة ، فليس لدولة أن تملى إرادتها على أخرى تامة السيادة مثلها . ولا يتحقق ذلك فى أى تنظيم دولى ما لم تصدر قراراته بموافقة جميع

---

(١) اتبع فى البنك الدولى نظام شبيه بهذا يظهر عند النظر فى قسم ا من الفقرة الثالثة من المادة الخامسة من القانون الأساسى للبنك الدولى .

الأعضاء . لأنه إذا صدر القرار ولم توافق عليه دولة أو أكثر فالمفروض أنه يسرى عليها ، وفى ذلك انتقاص من سيادتها .

ـــ وأما المبدأ الثانى ، وهو الواقعى الذى تستند اليه قاعدة الإجماع ، فقد ورد ذكره فى الرأى الاستشارى رقم ١٢ لمحكمة العدل الدولية الدائمة ، كما ورد ذكره أيضا فى مذكرة الدول الكبرى : (الولايات المتحدة ـ انجلترا ـ الاتحاد السوفييتى ـ الصين) وذلك فى ٧ يونيه سنة ١٩٤٥ بمؤتمر سان فرانسسكو . ومجمله أنه لا يمكن أن يتوقع من الدول العظمى ، بالنظر إلى المسئوليات الأساسية التى ينهضون بها ، أن يتصرفوا فى مسائل خطيرة خاصة بحفظ السلام والأمن الدولى نتيجة لقرار لم يوافقوا عليه . ومعنى ذلك أن إجماع الدول الكبرى واتفاقها فى العمل شرط لا بد منه ليستطيع التنظيم الدولى أداء مهمته . فما دامت التنظيمات قائمة على الدول ، وتستمد سلطتها من الأعضاء فيها ، فلا يمكن أن تعمل إلا بموافقة جميع الأعضاء ، وبخاصة الدول الكبيرة التى يقع على كاهلها عبء العمل فى التنظيم ، وعبء نتائج تنفيذ القرارات .

ولتطبيق قاعدة الإجماع فى أى تنظيم دولى عدة صور :

١ ـــ قد يقصد بالإجماع : إجماع الدول الأعضاء فى التنظيم . فإذا تخلفت دولة ، أو امتنعت عن إعطاء صوتها يتعذر صدور القرار . فإذا كان التنظيم مؤلفاً مثلا من ستين دولة لا يصدر القرار إلا إذا نال ستين صوتا .

٢ ـــ قد يقصد بالإجماع إجماع الدول المشتركة فعلا فى الجلسة لا إجماع الدول الأعضاء . فإذا كان التنظيم مكونا من ستين دولة واشترك منها فى الجلسة خمسون . فصدور القرار أو التوصية يكون موقوفا على خمسين صوتا فقط .

٣ — وقد يقصد بالإجماع أصوات الدول التى اشتركت فى عملية التصويت . أما الدول التى امتنعت ، والتى تخلفت فلا يدخل صوتها فى حساب الإجماع . فالتنظيم المكون من ستين دولة ولم يشترك فى إحدى جلساته الا خمسون ، ولم يشترك فى عملية إعطاء الأصوات إلا أربعون ، يكون الاجماع أربعين صوتا .

فكأن الإجماع يحتمل ثلاثة معان : (١) إجماع كل الدول التى يتألف منها التنظيم . (٢) إجماع الدول المشتركة فى الجلسة . (٣) إجماع الدول المشتركة فى التصويت .

وقد وردت قاعدة الإجماع فى الفقرة الأولى من المادة الخامسة من عهد عصبة الأمم التى ذكرت أن القرارات التى تصدر من الجمعية العمومية ، أو من مجلس العصبة يجب أن تصدر بإجماع أصوات الحاضرين إلا فى حالة ما إذا كان هناك استثناء .

وما زالت قاعدة الإجماع هى المتبعة فى كافة التنظيمات الإقليمية التى قامت مثل جامعة الدول العربية [١] ، وحلف الأطلنطى [٢] ، والاتحاد الأمريكى [٣] ، وحلف وارسو [٤] الخ . . .

غير أن قاعدة الاجماع إذا كانت ميسورة التطبيق إلى حد ما فى التنظيمات الاقليمية لقلة عدد أعضائها فهى عسيرة التطبيق ، بل مستحيلة ، فى التنظيمات العالمية . إذ يتعذر أن تصل أى هيئة مكونة من عدد كبير من الاعضاء

---

(١) أنظر المادة السادسة من ميثاق جامعة الدول العربية .
(٢) « « العاشرة من ميثاق حلف الأطلنطى .
(٣) « « السادسة والمادة ٣٤ من ميثاق بوجوتا .
(٤) « « السادسة من ميثاق وارسو .

من البت فى الأمور التى تعرض عليها إذا قيدت نفسها بقاعدة الإجماع . ولذلك ، وبحكم الظروف ، حلت قاعدة الأغلبية محل قاعدة الإجماع .

٣ — قاعدة الاغلبية :

اتباع الأغلبية فى التصويت داخل التنظيمات الدولية معناه أن تصدر القرارات والتوصيات بالأغلبية المطلقة أو بأغلبية خاصة ، وتكون ـ مع ذلك ـ ملزمة لجميع الدول الأعضاء حتى التى لم توافق .

وقاعدة الأغلبية تبنى على اعتبارات عملية . فكل قرار لا بد له من مؤيدين ومعارضين ، وقل أن يجمع الناس على أمر واحد فى يسر وسهولة ما لم يكن أمراً ثانويا غير جدير بالاهتمام .

لذلك يجب أن تصدر القرارات بالأغلبية ليتمكن التنظيم من القيام بمهمته .

والمدافعون عن قاعدة الأغلبية يذهبون إلى أنها لا تتنافى مع مبدأ السيادة أو المساواة القانونية . لأن الدول الأعضاء بموجب ما لها من سيادة قد تضمن اشتراكها فى التنظيم ، وقبولها لالتزاماته التنازل عن جزء من سيادتها بمحض إرادتها . إذ أن من قواعد الاشتراك فى التنظيم أن تقرر أنها تقبل مقدما الخضوع لقراراته التى تصدر بالأغلبية ، ولو لم توافق عليها ، ما دامت هذه القرارات قد نالت الأغلبية المطلوبة بناء على أحكام القانون الأساسى الذى وافقت عليه حين انضمامها إلى التنظيم .

وقد حاول بعض الشراح اسناد قاعدة الأغلبية إلى مذهب الديموقراطية . فكما أن الهيئات والمجالس التى تقوم على النظام الديمقراطى داخل الدول تأخذ بقاعدة الأغلبية فى إصدار قراراتها فكذلك يصح أن يكون الحال فى

التنظيمات الدولية التي تمثل مذهب الديموقراطية في في المحيط الدولي [1] .

إلا أنه مهما يكن الأمر فإن قاعدة الأغلبية متبعة الآن في جميع التنظيمات الدولية . إما على أنها القاعدة الأساسية التي تمكن التنظيم من التعبير عن إرادته ، ومن إصدار قراراته . وإما باعتبارها استثناء لقاعدة الإجماع .

ونرى قاعدة الأغلبية متبعة في كافة التنظيمات الدولية الفنية . ففي هيئة العمل « تكون جميع القرارات بالأغلبية المطلقة للمندوبين ، وذلك فيما عدا ما نص عليه صراحة في هذا الدستور [2] .

وتتبع نفس هذه القاعدة في هيئة التغذية والزراعة ، [3] وفي البنك

---

(١) نرى أن هذا الرأي فيه شيء من اللبس . فلا يمكن أن يقاس برلمان أمة واحدة مؤتلفة العناصر بتنظيم دولي يجمع دولا متعددة ذات مصالح متضاربة . إن البرلمان تعبير عن مجتمع داخلي متناسق ذي مصالح متحدة ، واتباع قاعدة الأغلبية فيه يعبر عن أغلبية الشعب ، وتلك هي الديمقراطية . أما التنظيم الدولي المؤلف من دول ذات مصالح متضاربة فإن الأغلبية فيه لا تعبر تعبيراً صادقاً عن رأي أغلبية شعوب العالم ، بل تعبر عن مصالح بعض الدول ذات السلطان . ومما يفسر ذلك أن الجمعية العمومية للأمم المتحدة تأخذ بقاعدة الأغلبية ، والتصويت فيها ينتهي في الأكثر بأغلبية آلية لمصلحة كتلة معينة من الدول ، وأقلية آلية تناصر كتلة أخرى . فكأن الأغلبية بمعناها الصحيح مشلولة لا تعبر عن إرادة الذين يكونون المنظمة الدولية ، بل تعبر عن إرادة الدول الكبرى ذات النفوذ .

ونرى أن قاعدة الأغلبية في التنظيمات الدولية لا تكون معبرة عن الديمقراطية إلا إذا مثلت فيها الشعوب مباشرة ، فيحل محل ممثلي الحكومات ممثلون من الشعوب . والمقصود من ذلك أن يكون المندوب في التنظيمات الدولية منتخبا من الشعب عامة ، أو من البرلمان ، أو من ممثلي طبقات الأمة مثل النقابات والأحزاب .

(٢) الفقرة الثانية من المادة ١٧ من القانون الأساسي لهيئة العمل الدولية .

(٣) الفقرة الثامنة من المادة ٨ من القانون الأساسي لهيئة التغذية والزراعة للأمم المتحدة .

الدولى [١] ، وصندوق النقد الدولى [٢] ، وهيئة الطيران المدنى الدولية [٣] ، وهيئة اليونسكو [٤] ، وهكذا . . . .

والأمم المتحدة هى أول منظمة دولية عالمية قد اتبعت قاعدة الأغلبية فى كافة فروعها . فالقرارات تؤخذ بالأغلبية العادية ، أو بأغلبية الثلثين فى الجمعية العامة (٥) ، وبالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وفى مجلس الوصاية (٦) .

اما مجلس الأمن فقد جمع بين قاعدة الأغلبية وقاعدة الإجماع فى القرارات المرضوعية لأن صدورها يتطلب موافقة سبعة من الأعضاء (قاعدة الأغلبية) يكون من بينهم الدول الخمس الكبرى ذات المقاعد الدائمة (قاعدة الاجماع) (٧) .

فالأمم المتحدة إذن وضعت قاعدة قلبت بها رأسا على عقب كل ما كان متبعا من قبل فى كافة التنظيمات الدولية السياسية بصدد التصويت وذلك أنها جعلت قاعدة الأغلبية هى الأساس ، وقاعدة الإجماع هى الاستثناء ، ولم تكتف بهذا بل أضافت إلى ذلك أمرا جديدا إذ جعلت قواعد التصويت تختلف باختلاف الهيئات العاملة فى التنظيم .

---

(١) القسم الخامس من الفقرة د من المادة ١٢ من القانون الأساسى للبنك الدولى .

(٢) الفقرة ب من القسم الثالث من المادة الخامسة من القانون الأساسى لصندوق النقد الدولى .

(٣) الفقرة ج من المادة ٤٨ من القانون الأساسى لهيئة الطيران المدنى الدولية .

(٤) الفقرة الثامنة من المادة الرابعة من القانون الأساسى لهيئة اليونسكو .

(٥) المادة ١٨ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٦) انظر المواد ٦٧ ، ٨٩ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٧) المادة ٢٧ من ميثاق الأمم المتحدة .

واستتباب قاعدة الأغلبية فى معظم التنظيمات الدولية حمل واضعى المواثيق الدولية على تنويع الأغلبيات ، فجعلوها تختلف باختلاف أهمية القرارات التى تتخذها التنظيمات الدولية .

فأحيانا تحسب الأغلبية بالنسبة لكافة الدول التى يتكون منها التنظيم كما هو الوضع فى جامعة الدول العربية ، وقد تحسب بالنسبة للدول الحاضرة والمشتركة فى التصويت كما هو الحال فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة .

وقد تكون الأغلبية بسيطة ، أو مطلقة . وقد تكون خاصة .

والأغلبية البسيطة أو المطلقة هى التى تتجاوز نصف الأصوات بأى مقدار .

أما الأغلبية الخاصة فتكون أكثر من النصف بمقدار معين كالثلثين ، أو الثلاثة أرباع ، أو الأربعة أخماس .

ومعظم التنظيمات الدولية تخضع فى قراراتها لقاعدة الأغلبية البسيطة . أما الأغلبية الخاصة فتكون فى حالات استثنائية ترد صريحة فى الدستور الأساسى للتنظيم .

وبمقارنة دساتير مختلف التنظيمات الدولية (1) ببعضها يمكننا أن نقول

---

(1) من أمثلة ذلك هيئة العمل الدولية فالقرارات فيها تتطلب أغلبية الثلثين فى الحالات المنصوص عنها فى المواد ٩/٣ ، ٢/١٦ و ٣/١٦ و ٢/١٩ و ٣/٣٦ و ٣٦

وفى هيئة التغذية تتطلب القرارات أغلبية الثلثين فى الحالات المنصوص عليها فى الفقرة الثانية من المادة ٢ ، والفقرة الثانية والثالثة والسادسة من المادة ٤ ، والفقرة ٣ من المادة ١٣ والمادة ٢٠

أما صندوق النقد الدولى فيتطلب أغلبيات خاصة فى الحالات المنصوص عنها فى القسم الثاني =

بوجه عام إن الأغلبيات الخاصة كالثلثين فأكثر تكون لازمة عادة فى الشئون التالية :

١ — قبول الأعضاء الجدد ، أو إيقافهم ، أو فصلهم .

٢ — تعديل دستور التنظيم الدولى .

٣ — الموافقة على ميزانية التنظيم الدولى .

٤ — الخروج عن إجراءات وضعت فى التنظيم الدولى .

٥ — اتخاذ إجراءات إيجابية ضد بعض الدول الأعضاء .

وليست هذه الأحكام قواعد ملزمة لكافة التنظيمات ، وإنما كل تنظيم له قواعده التى يتقيد بها . فقد يلتزم هذه القواعد العامة وقد يخرج عنها بالزيادة أو النقص .

* * *

= من المادة ٣ والقسم السابع من المادة ٤ ، والقسم الثالث فقرة ب من المادة ١٢ وقسم ٨ من المادة ١٣ ، والقسم الثاني من المادة ١٥ وقسم ا من المادة ١٦ ، والمادة ١٧ .

وقد نصت الفقرة الأولى من المادة ١٨ من ميثاق الأمم المتحدة على المسائل الهامة التى يلزم للموافقة عليها أغلبية ثلثى الأعضاء فى الجمعية العمومية للأمم المتحدة .

الفصل الرابع

الأحكام الخاصة بسلطات التنظيم الدولى

يمكن تعريف سلطات التنظيم الدولى بأنها : القدرة المخولة له بمقتضى دستوره ليتمكن بموجبها من مباشرة الأعمال الداخلة فى دائرة اختصاصاته .

والتنظيمات الدولية متعددة ومختلفة ، إلا أن سلطاتها مع ذلك تكاد تكون واحدة ، وتنتظم هذه السلطات فى مجموعتين :

(ا) سلطات يغلب عليها الطابع الدستورى ، وهى التى تحدث أثراً فى دستور التنظيم . وهى :

١ ـــ سلطة تعديل الدستور .

٢ ـــ سلطة تفسيره .

٣ ـــ سلطة إنشاء هيئات جديدة، وإصدر اللوائح .

(ب) سلطات يتغلب فيها الطابع التنفيذى . وهى التى تتعلق بممارستها بسير العمل فى التنظيم لتحقيق الأهداف التى أنشىء من أجلها . وتلك السلطات هى :

١ ـــ سلطة البحث والدراسة .

٢ ـــ سلطة إبرام الاتفاقات .

٣ ـــ سلطة إصدار توصيات واتخاذ قرارات .

المبحث الاول

المجموعة الأولى من السلطات

١ — سلطة تعديل دستور التنظيم الدولى

لا يتم تعديل المواثيق الدولية ، بناء على ما تضمنته مبادىء القانون الدولى العام ، إلا باتفاق بين جميع الأطراف المتعاقدين .

وهذا الاتفاق يجتاز مرحلتين :

(ا) موافقة الدول الأعضاء على التعديل .

(ب) التصديق على هذا التعديل من قبل الهيئات المختصة به .

ومن الأمور الظاهرة أن حكم هذا المبدأ بعيد عن المرونة ، والتزامه حين العمل والتطبيق يؤدى إلى تعذر تعديل ما قد تمس الحاجة إلى تعديله من المواثيق التأسيسية للتنظيمات الدولية . لأنه يشترط إجماع الأطراف على قبول التعديل ، وهذا الإجماع متعذر فى الغالب ، فالتعديل المطلوب يكون كذلك متعذراً لأنه تابع له ومترتب عليه .

ومع هذا فإن كثيراً من التنظيمات الدولية جعلت تعديل ميثاقها الأساسى خاضعاً لهذه القاعدة الجامدة ، فهى مذكورة صراحة فى متن ميثاق بعض التنظيمات . وهناك تنظيمات لم تذكرها صراحة ، ولكن لم تذكر وسيلة أخرى للتعديل ، ليفهم ضمناً أن القاعدة العامة هى التى يجب تطبيقها . وفى كلتا الحالتين يجب موافقة كافة أعضاء التنظيم الدولى على التعديل المطلوب للدستور ليكون صحيحاً ونافذاً .

ومما هو جدير بالملاحظة أن التنظيمات الدولية العسكرية أكثر التنظيمات تمسكا بهذه القاعدة ، ولذلك تجعل دستورها جامداً .

ومن أمثلة ذلك الحلف الصغير المبرم فى ١٦ فبراير سنة ١٩٣٣ .. وحلف بروكسل أو الاتحاد الغربى المبرم فى ١٧ مارس سنة ١٩٤٨ . وحلف الأطلنطى المبرم فى ٤ أبريل سنة ١٩٤٩ . وحلف جنوب شرق آسيا المبرم فى ٨ سبتمبر سنة ١٩٥٤ . وحلف بغداد المبرم فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٥ . وحلف وارسو المبرم فى ١٤ مايو سنة ١٩٥٥ .

فجميع هذه التنظيمات الدولية العسكرية لا يتم تعديل فى دستورها إلا بموافقة جميع الأعضاء أولا ، ثم تصديق كافة برلمانات الدول الأعضاء ثانيا .

ومن الطرق التى وضعت لتخفيف وطأة هذا الجمود النص صراحة فى متن ميثاق بعض التنظيمات الدولية على ضرورة إعادة النظر فيه بعد مضى مدة معينة من الزمن ، وتكون طبعاً أقل من المدة التى حددها الميثاق أجلا للتنظيم إذا كان من التنظيمات المؤقتة . على أنه من المفهوم ، أن أى تعديل ينتج من إعادة النظر هذه يجب أن يتم بموافقة جميع أعضاء التنظيم .

ومن أمثلة ذلك المادة الثانية عشرة من ميثاق حلف الأطلنطى ، فقد نصت صراحة على أن « يتشاور الأطراف ، متى طلب أحدهم ذلك ، متى مضت مدة عشر سنوات أو أكثر على تاريخ بدء تنفيذ المعاهدة للنظر فى أمر تعديلها ، مع مراعاة العوامل الخاصة بالسلم والأمن فى منطقة شمال الأطلنطى على ذلك الحين . . . . » . ويلاحظ أن مدة حلف الأطلنطى عشرون سنة (المادة ١٣ من ميثاق حلف الأطلنطى) .

وهناك تنظيمات استخدمت طريقة أخرى لتخفيف وطأة جمود القاعدة العامة ، منها الاتحاد الأمريكى . فقد نصت المادة ١١١ من ميثاق بوجوتا على

أنه لا يقبل أى تعديل لهذا الميثاق إلا عن طريق مؤتمر من الدول الأمريكية يعقد بصفة خاصة لهذا الغرض . ثم أضافت المادة إلى ذلك قولها : « تسرى هذه التعديلات تبعاً للأحكام والإجراءات المنصوص عنها فى المادة ١٠٩ » ودراسة هذه المادة يستخلص منها أن أى تعديل فى ميثاق بوجوتا يقتضى أمرين :

أولا — اجتماع المؤتمر الأمريكى وموافقة كافة أعضائه على التعديل .

ثانيا — تودع ثلثا الدول الموافقة على التعديل وثائق تصديقها . وباقى الدول يسرى عليها التعديل من تاريخ إيداع وثائق تصديقها .

وخطورة هذا الأسلوب واضحة ظاهرة . فماذا يكون موقف الدول التى وافقت على التعديل ولكنها لم تصدق عليه ؟

إن الأعضاء، بسبب هذا الوضع ، يكونون طائفتين : طائفة ترتبط بالميثاق معدلا ، وطائفة ترتبط به على حاله قبل التعديل . وفى ذلك من التنافر والإضرار بسير العمل فى التنظيم ما فيه .

* * *

وهناك فئة أخرى من التنظيمات الدولية تخلصت من هذه القاعدة العامة، وهى التى منحت نفسها سلطة دستورية تتمكن بمقتضاها من تعديل ميثاقها دون تقيد بموافقة كافة الأعضاء .

وأول تنظيم دولى اتخذ هذه الخطوة، وخالف القاعدة العامة بشأن تعديل المواثيق الدولية هو عصبة الأمم إذ نصت الفقرة الأولى من المادة ٢٦ من العهد على أن التعديلات التى تدخل على أحكام العهد تعد نافذة متى صادقت عليها الدول الممثلة فى مجلس العصبة ، وغالبية الدول الممثلة فى الجمعية العامة . ثم أضافت الفقرة الثانية من المادة نفسها أنه لا ترتبط بهذه التعديلات

أية دولة عضو متى أعلنت عدم موافقتها عليها ، ولكن عضوية هذه الدولة غير الموافقة تنتهي في هذه الحالة .

إلا أن المادة ٢٦ لم تذكر كيفية التصويت على اقتراح التعديل داخل مجلس العصبة ، ولا داخل الجمعية العمومية . وعندما عرض على الجمعية سنة ١٩٢١ اقتراحات بتعديل بعض أحكام العهد قام خلاف حول ذلك(١) فذهب بعض الأعضاء إلى أن أحكام المادة ٢٦ تنطبق على قرار التعديل ما دامت تنطبق على التصديق . أى إن قرار التعديل يصدر بإجماع أعضاء مجلس العصبة ، وغالبية أعضاء الجمعية العمومية . وأن الفقرة الثانية من المادة ٢٦ فيها خير ضمان للدولة أو الدول التى لم توافق على التعديل ، إذ تجيز لها أن تنسحب من التنظيم .

وقد أخذ على هذا التفسير :

١ — أنه مخالف لمنطوق المادة ٢٦ ، إذا أنها اقتصرت على إدخال التعديل فى دور التنفيذ الدولى (التصديق) ولكن لم تتعرض قط لكيفية التصويت على التعديل .

٢ — أنه مخالف للمبادىء العامة التى قامت عليها العصبة ، وهى تقضى أن تصدر كافة القرارات بالإجماع فى كل من المجلس والجمعية ، مالم يذكر غير ذلك صراحة . والمادة ٢٦ لم تذكر غير ذلك .

وانتهى نقاش الجمعية العمومية بقرار أصدرته فى دورة سنة ١٩٢١ بالإجماع يقضى بتعديل المادة ٢٦ ، بحيث يصير حكم فقرتها الأولى كما يلى : « تسرى التعديلات التى تدخل على العهد إذا وافق عليها ثلاثة أرباع أعضاء الجمعية العمومية على أن يكون من بينهم كافة أعضاء مجلس العصبة وصدق عليها بعد

(١) أنظر كتاب Jean Ray - Commentaire du Pacte la Société des Nations op. c. page 687

ذلك من كانوا أعضاء فى مجلس العصبة فى تاريخ التصويت ، وغالبية الدول الأعضاء فى الجمعية العمومية » .

غير أن هذا التعديل لم يقدر له أن يدخل فى دور التنفيذ . وظل تعديل نصوص العهد يتم بناء على أحكام المادة ٢٦ الأصلية .

وفيما بين سنة ١٩١٩ وسنة ١٩٣٩ وافقت العصبة على سبعة عشر تعديلا فى نصوص العهد ، ولكن لم يدخل منها فى دور التنفيذ إلا خمسة تتعلق بالناحية الشكلية للمواد ٤ ، ٦ ، ١٢ ، ١٣ ، ١٥

ومهما يكن الأمر فإن تجربة عصبة الأمم كانت أول محاولة لمنح التنظيم الدولى سلطة دستورية ذاتية ، مهدت سبيل الإصلاح أمام التنظيمات الدولية التى قامت فيما بعد .

ويبدو أن واضعى ميثاق جامعة الدول العربية لم يستفيدوا من التجربة التى مرت بها عصبة الأمم ، فلم يفرقوا بين مسألة التصويت على تعديل الميثاق العربى فى مجلس الجامعة وبين مسألة التصديق عليه من الدول الأعضاء .

فجاءت المادة التاسعة عشرة من ميثاق جامعة الدول العربية تنص على أنه « يجوز بموافقة ثلثى دول الجامعة تعديل هذا الميثاق . . . ولا يبت فى التعديل إلا فى دور الانعقاد التالى للدور الذى يقدم فيه الطلب » .

ولم يذكر الميثاق العربى متى يصبح التعديل نافذا . فهل لابد من تصديق ثلثى أعضاء الجامعة قياسا على ما يتطلبه التصويت على قرار التعديل ؟ أم يكتفى بتصديق أربع دول ليصبح التعديل نافذا قياسا على ماجاء فى المادة العشرين من الميثاق(١) ؟

---

(١) تنص المادة العشرون من ميثاق جامعة الدول العربية على أنه « يصدق على هذا الميثاق وملاحقه وفقا للنظم الأساسية المرعية فى كل من الدول المتعاقدة . وتودع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة ، ويصبح الميثاق نافذا قبل من صدق عليه بعد انقضاء خمسة عشر يوما من تاريخ استلام الأمين العام وثائق التصديق من أربع دول » .

وإذا اتبعنا القياس على ما جاء فى المـادة العشرين أيكون التعديل نافذا قبل من صدق عليه فقط أم يكون نافذا على الجميع ، على أساس أن الدولة التى لا تقبل التعديل يكون لها أن تنسحب إذا شاءت ؟ (١) .

هـذه مسألة جديرة باهتمام المشتغلين بالشئون القانونية بجامعـة الدول العربية ، لاسيما إذا كانت النية متجهة إلى تنقيح ميثاق الجامعة ، ودعم المعاهدات المـكملة له (٢) .

وإذا كان واضعو ميثاق جامعة الدول العربية قد فاتهم أن ينتفعوا من تجربة عصبة الأمم فإن ذلك لم يفت واضعى ميثاق الأمم المتحدة ، وواضعى مواثيق الوكالات المتخصصة . لقد ميزوا جميعا بين مسألة التصويت على تعديل الميثاق ، ومسألة التصديق على هذا التعديل .

فالمادة ١٠٨ من ميثاق الأمم المتحدة تفرق بين المسألتين بوضوح إذ تقول : « تسرى تعديلات هـذا الميثاق على جميع أعضاء الأمم المتحدة إذا صدرت بموافقة ثلثى أعضاء الجمعية العامة ، وصدق عليها ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ، ومن بينهم جميع أعضـاء مجلس الأمن الدائمين وفقا للأوضاع الدستورية فى كل دولة » .

وإذا كانت التفرقة واضحة بين عملية التصويت ، وعملية التصديق . فهناك صعوبة جديدة تعترض التعديل ، وهى أنه لابد من تصديق الدول الخمس ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن ليصبح التعديل نافذا . أى إن كل تعديل فى ميثاق الأمم المتحدة مرهون بمشيئة أى دولة من هذه الدول الخمس .

(١) انظر الفقرة الثانية من المـادة ١٩ من ميثاق جامعة الدول العربية .

(٢) انظر فى هذا الصدد قرار مجلس الجامعة رقم ١١١٢/د٢٥/ج٤/الذى اخذ فى١٢/٤/١٩٥٦

فإذا تمت موافقة أعضاء الجمعية العمومية ، ثم صدق ثلثا أعضاء الأمم المتحدة بما فيهم الدول الخمس فإن التعديل يصبح نافذاً وملزماً لجميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، بما فى ذلك الدول التى لم توافق على التعديل أو لم تصدق عليه . غير أن هذه الدول إذا رأت أن التعديل الذى صدق عليه من شأنه المساس بحقوقها مساسا جوهريا ، أو تغيير التزاماتها تغييرا يثقل كاهلها كان لها أن تنسحب من الأمم المتحدة . إلا أن هـذا الإجراء يعتبر رخصة استثنائية لا يجوز الالتجاء إليها إلا عند الضرورة القصوى .

وهناك طريقة أخرى لتعديل ميثاق الأمم المتحدة وضعت أحكامها فى المادة ١٠٩ من الميثاق . وترمى إلى إعادة النظر فى كل الميثاق عن طريق مؤتمر عام ، بل إن الفقرة الثالثة من هـذه المادة تقضى بإدراج مشروع المؤتمر فى جدول أعمال الدورة العاشرة من دورات الجمعية العمومية بطريقة آلية . وفى الدورة العاشرة رأت الجمعية العمومية تأجيل فكرة المؤتمر (١) .

هذه الطريقة لا تختلف فى الواقع عن الطريقة السالفة إلا من حيث الإجراءات التى يجب أن تتخذ لعقد المؤتمر . أما نفاذ التعديلات التى تقررت فإنها خاضعة لذات الشروط ، أى موافقـــة ثلثى أعضاء الجمعية العـامة ، وتصديق ثلثى أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم الدول الخمس .

قد يبدو لأول وهلة أن التمييز فى مسألة التعـديل بين الدول العظمى ذات المقاعد الدائمة وباقى الدول الأعضاء فيه تعسف إذ أنه ينطوى على

---

(١) أنظر American Academy of Political and Social Science - The Future of the United Nations issues of Charter Revision, The Annals. November 1954

امتياز للدول العظمى على حساب الدول الأخرى ، كما أن فيه مخالفة للمبدأ الأساسى الذى يقوم عليه التنظيم الدولى ، وهو مبدأ المساواة بين جميع الدول الاعضاء .

ولكن دراسة مواثيق بعض التنظيمات الدولية الفنية تبين لنا أن الدول العظمى من أعضائها ، أوالدول التى تقوم بدور هام فيها قد منحت كلها مركزا ممتازا بالنسبة لباقى الدول الأعضاء فى مسألة تعديل ميثاق التنظيم . فكأن الأمم المتحدة ليست هى وحدها التى تمنح الدول العظمى هذا الامتياز .

فالمادة ٣٦ من دستور هيئة العمل الدولية تنص على « أن كل تعديل لأحكام هذا الدستور يوافق عليه المؤتمر بأغلبية ثلثى أصوات المندوبين الحاضرين ، يكون نافذا متى صدق عليه ، أو قبله ثلثا أعضاء هيئة للعمل الدولية بما فيهم خمسة من العشرة الأعضاء الممثلين فى مجلس الإدارة بصفتهم أهم الدول الصناعية [1] . . . » .

ونرى من ذلك أن الدول الصناعية الكبرى ، وإن لم يكن لها حق الاعتراض (الفيتو) كما هو الحال فى الأمم المتحدة بالنسبة للدول الخمس ، إلا أنها تتمتع بقسط وافر من الامتياز تستطيع بموجبه أن تجعل التعديل غير نافذا إذا تكتلت ستة منها ، مع ملاحظة أن الدول الأعضاء أكثر من سبعين دولة .

أما القانون التأسيسى لصندوق النقد الدولى ، والبنك الدولى فقد اشتمل

---

(١) هذه المادة عدلت فى ٤ يونيه سنة ١٩٥٣ ، وكان عدد الأعضاء الممثلين فى مجلس الإدارة بصفتهم أهم الدول الصناعية ثمانية وفقا للنص قبل التعديل ، وكانت الأغلبية المطلوبة خمسة من الثمانية . أما الآن فأصبحت الأغلبية خمسة من عشرة فكأن امتياز هذه الدول قد انتقص إلى حد ما .

كل منهما على أحكام جديدة خاصة بالتعديل . وبموجب هذه الأحكام نرى أن نصوص دستور كل منهما نوعان : نوع قابل للتعديل بأغلبية خاصة من الأصوات ، ونوع لا يقبل التعديل إلا بإجماع الأصوات .

وقد ذكرت المادة ١٧ من اتفاق صندوق النقد الدولى أن أى اقتراح بإدخال تعديلات على دستور صندوق النقد يرسل إلى رئيس مجلس المحافظين لعرضه على المجلس ، فإذا وافق المجلس على التعديل المقترح ، فعلى الصندوق أن يسأل جميع الأعضاء بواسطة كتاب دورى عما إذا كانوا يقبلون التعديل المقترح . وعند قبول الأعضاء الحائزين لأربعة أخماس مجموع الأصوات المقررة يقبل التعديل . وعلى الصندوق أن يسجل ذلك القبول بتبليغ رسمى لجميع الأعضاء . وتسرى التعديلات عليهم بعد ثلاثة أشهر من تاريخ التبليغ الرسمى . إلا إذا نص على فترة أقصر فى الكتاب الدورى .

أما الأحكام الدستورية التى لا تقبل التعديل إلا بعد موافقة جميع الدول الأعضاء فى الصندوق الدولى فهى :

١ — حق الانسحاب من الصندوق .

٢ — شرط عدم تغيير حصة العضو دون موافقته .

٣ — شرط عدم تغيير قيمة التعادل لعملة أى عضو إلا بناء على اقتراحه (١) .

وهناك أمثلة كثيرة تبين الأحكام المختلفة التى وضعت فى دساتير التنظيمات الدولية الفنية بشأن التعديل ، غير أننا عدلنا عن تحليلها لأنها

(١) أنظر المادة الثامنة فقره ب من اتفاق البنك الدولى التى تتضمن أحكاما مشابهة .

لا تتضمن جديدا فى الموضوع (١) .

تعقيب :

لا يخرج تعديل دساتير التنظيمات الدولية على وجه الاجمال ، عن الصور الآتية .

١ — التراضى بين جميع أعضاء التنظيم ، ثم التصديق عليه منهم جميعا . وتلك هي القاعدة العامة .

٢ — التراضى بين جميع أعضاء التنظيم على التعديل ، ثم الاكتفاء بتصديق أغلبية خاصة منهم ليصبح التعديل نافذا على من صدق عليه ، ولمن شاء من الباقين أن يصدق فيما بعد فيسرى عليه حكم التعديل من تاريخ تصديقه .

٣ — الاكتفاء بأغلبية خاصة فى التصويت على التعديل (تكون الثلثين فأكثر) ، ويكتفى فى التصديق عليه بنفس الأغلبية المحددة ، ويسرى التعديل على الجميع .

٤ — تقيد الأغلبية المطلوبة فى التصويت على التعديل ، بأن يكون من بينها أصوات دول معينة بالذات ، أو أغلبية خاصة من هذه الدول المعينة . وقد تكون هذه الأغلبية الموصوفة مطلوبة للتصديق على التعديل . وأحيانا يكتفى بالأغلبية الخاصة والموصوفة للتصديق على التعديل ، أما التصويت فيكون بالأغلبية الخاصة فقط .

وفى الحالتين الأخيرتين يحق للتنظيم أن يبيح انسحاب الدولة التى لم توافق ، أو التى وافقت ولم تصدق على التعديل .

(١) على سبيل المثال . انظر المادة ١٣ من الاتفاق الخاص بهيئة اليونسكو والمادة ٩٤ من اتفاق هيئة الطيران المدني الدولية ، والمادة ٢٠ من اتفاق هيئة الأغذية والزراعة ...الخ

٥ — تقسيم نصوص دستور التنظيم إلى نوعين : نوع جامد لا يقبل التعديل إلا بالإجماع ، ونوع مرن يقبل التعديل بأغلبية خاصة ، أو بأغلبية موصوفة .

٦ — جعل التعديل خاضعا لقرار يؤخذ بالإجماع أو الأغلبية ، ويكون نافذا دون تصديق الدول عليه .

ولم يسبق تطبيق هذه الطريقة فى محيط التنظيمات الدولية ، ولو أنها طبقت لأصبح دستور التنظيم مرنا لا فرق بين أحكامه والأحكام التى تصدر بموجب قرارات عادية يتخذها التنظيم أو أحد فروعه .

كل هذه الوسائل ليست فى الواقع إلا مجرد أساليب فنية يراد منها تمكين التنظيم من التوفيق بين مسايرة الزمان فى تطوره ، والحوادث فى وقوعها من ناحية ، وبين تمسك الدول الأعضاء بالوضع القائم داخل التنظيم ، والمصالح التى يكفلها من ناحية أخرى .

وواجب المشرع الدولى أن يبحث عن الوسيلة الفنية الحكيمة التى تلائم كل تنظيم دولى فى تطوراته ، والتى تخفف من جمود دستوره ، دون أن يكون ذلك على حساب استقرار حياته الدستورية ، ودون أن يكون سببا فى إيجاد معارضة قوية قد تنسحب من التنظيم فتسبب له الضعف أو الانهيار .

ثانيا : سلطة تفسير دستور التنظيم الدولى

قد يكون فى نصوص دستور التنظيم الدولى ما يحتاج إلى الايضاح ، أو إلى التفسير . إما لأن عبارة النص موجزة ، أو لأنها غامضة ، أو لأنها تتناقض مع نص آخر . فكيف يمكن تحديد المعنى المقصود من مثل هذه النصوص عند تطبيق أحكام دستور التنظيم ؟

يقضى المبدأ العام بأن الدول الأطراف فى معاهدة تملك وحدها حق

تفسير الغامض من النصوص ، أو المشكوك فيه من أحكامها . ومعنى ذلك أن تجتمع كل الدول التى وقعت على دستور التنظيم ، أو التى انضمت إليه فيما بعد ، ثم تتفق بالإجماع على التفسير الصحيح للنص المقصود . ولذلك كان طبيعيا أن يعنى أطراف كل معاهدة دولية جماعية بالبحث عن وسيلة تكون أقل عسرا مما يقضى به المبدأ العام لإمكان تفسير نصوص المعاهدة .

تحقيقا لهذا الغرض ينص فى كثير من المعاهدات الدولية على أن تقوم الدول المتعاقدة بعرض كل نزاع ينشأ بينها بسبب تفسير نصوص المعاهدة على التحكيم ، أو على القضاء الدولى ، أو على أى هيئة أخرى تعينها المعاهدة .
ويجب التفرقة بين ثلاث طوائف من حالات التفسير :

أولا — التفسير الرسمى(١) : وهو تفسير حاسم نهائى لأحد نصوص دستور التنظيم يراد به تقرير حكم ملزم فى المستقبل شأنه فى ذلك شأن التفسير الذى يضعه المشرع الداخلى لأحكام قانون سبق أن أصدره .

ثانيا — التفسير العادى(٢) وهو الذى يأتى بمناسبة حالة معينة ، ويقتصر تطبيقه عليها .

ثالثا — اختلاف فروع التنظيم فى تفسير نص ما ، فقد تختلف فى تفسير مادة من مواد دستور التنظيم ، أو قد تختلف عند مايرى أحدها أنه يختص بأمر ، ويرى فرع آخر أنه هو المختص بهذا الأمر .

أما التفسير الأول ، وهو الرسمى ، فهو أقرب إلى التشريع منه إلى التفسير ، وهو على هذا الوضع يعتبر تعديلا لأحكام دستور التنظيم . وقد

---

(١) Interprétation Authentique

(٢) Interprétation usuelle

سبقت دراسة سلطة التنظيم الدولى فى تعديل دستوره ، غير أن التفسير الرسمى لا تكون له صورة التعديل إلا فى حالات استثنائية . لذلك جرت العادة أن يطلب من محكمة العدل الدولية فتوى يعتمد عليها فى مثل هذا التفسير ، على ألا تكون تلك الفتوى ملزمة للهيئة التى طلبتها ، فهى التى تملك وحدها حق تقرير التفسير الرسمى .

وقد نصت المادة السادسة والتسعون من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « لأى من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية إفتاءه فى أى مسألة قانونية » . كما تقضى المادة الخامسة والستون من النظام الأساسى لمحكمة العدل بأنه : « للمحكمة أن تفتى فى أى مسألة قانونية بناء على طلب أى هيئة رخص لها ميثاق الأمم المتحدة استفتاءها ، أو حصل ترخيص لها بذلك طبقا لأحكام الميثاق المذكور » .

وأكدت مواثيق التنظيمات الدولية الفنية ذلك ، فنصت المادة الرابعة عشرة من النظام الأساسى لهيئة اليونسكو على أنه « يحال إلى محكمة العدل الدولية ، أو على هيئة تحكيم أخرى ، حسبما يقرره المؤتمر العام وفقا للائحة إجراءاته ، أى موضوع أو نزاع يعرض بخصوص تفسير النظام الأساسى » (1) .

أما التفسير الثانى ، وهو التفسير العادى ، فهو خاص بالمسائل العادية التى تثار كثيرا . وقد جرى العرف على أن كل هيئة دولية لها حق تفسير النصوص المتعلقة بمدى سلطاتها ووظيفتها . وهذا التفسير فى الواقع عمل إدارى أكثر مما هو تفسير . لذلك لم تر دساتير التنظيمات الدولية ضرورة النص عليه ، فميثاق جامعة الدول العربية لم يذكر شيئاً عن تفسير نصوصه ،

(1) أنظر المادة ١٧ من النظام الأساسى لهيئة التغذية والزراعة التى تتضمن نفس هذا المعنى والمادة ٣٧ من النظام الأساسى لهيئة العمل الدولية ــ الخ .

مع أن المشروع العراقى الذى قدم إلى اللجنة السياسية الفرعية فى فبراير سنة ١٩٤٥ أثناء وضع الميثاق قد نص صراحة فى مادته العشرين على أنه : « لايجوز تعديل هذا الميثاق إلا باتفاق جميع الدول التى قبلت أحكامه . وإذا قام خلاف فى تفسير نص من نصوصه كان التفسير الذى يجمع عليه مجلس الجامعة ملزماً . . . . »

أما التفسير الثالث فهو الخاص بحالة ما إذا اختلفت فروع التنظيم الدولى فى تفسير نص من نصوص دستوره .

من الواضح أن هذه الحالة لا تقع إلا إذا تعددت الهيئات العاملة فى تنظيم ما ، وكانت تلك الهيئات متساوية قانونا ولا رقابة لإحداهما على الأخرى كما هو الوضع فى عصبة الأمم إذ لا فرق بين مجلس العصبة والجمعية العمومية ، أو كما هو الوضع فى الأمم المتحدة إذ أن الجمعية العامة ، ومجلس الأمن ، والمجلس الإقتصادى والإجتماعى ، ومجلس الوصاية ، ومحكمة العدل الدولية ، والأمانة العامة تعتبر كلها « فروعا رئيسية للأمم المتحدة » ، فهى إذن متساوية قانونا .

فاذا اختلفت تلك الفروع فى تفسير مادة من مواد دستور التنظيم ، وإذا وقع فيما بينها تنازع فى الاختصاص كأن يرى أحدهما أن يختص بأمر ما ، ويرى فرع آخر انه هو المختص بهذا الأمر ، فكيف يصدر التفسير؟

إن الأساليب التى اتبعت فى مثل هذه الحالة لاتخرج عن أحد أمرين :

الأول هو تعيين لجنة من المتشرعين تتمثل فيها الهيئتان المتنازعتان ، وتتولى هذه اللجنة الفصل فى الخلاف المعروض عليها .

الثانى : استشارة محكمة العدل الدولية فى شأن تفسير النص موضوع الخلاف .

هذا التقسيم الثلاثى الذى قدمناه لحالات التفسير يعتبر نظرياً أكثر مما هو عملى ، وإن كان موضع اهتمام مشرعى دساتير التنظيمات الدولية . أما الواقع فهو أن التنظيمات الدولية تقسم حالات التفسير إلى نوعين :

(ا) مسائل عادية تثار كثيراً . وتفسيرها يكون من اختصاص الهيئة العاملة التى اعترضتها هذه المسألة ، أو يكون من اختصاص لجنة من المتشرعين تتبع الهيئة الدولية ، أو قد توكل إلى الإدارة القانونية للأمانة العامة التابعة للتنظيم الدولى .

(ب) مسائل هامة لا تتطلب سرعة البت فتستفتى فيها محكمة العدل الدولية ، أو تنشأ من أجلها هيئة تحكيم خاصة .

وهناك ظاهرة جديدة هى أن بعض التنظيمات الدولية تحاول أن تكل سلطة تفسير دستورها إلى هيئة فنية تنشئها ، أو إلى محكمة خاصة تابعة لها .

ومثال ذلك أن الهيئة الأوروبية للفحم والحديد أنشأت محكمة خاصة يدخل فى اختصاصها تفسير ميثاق تلك الهيئة(١) .

وجامعة الدول العربية تسعى كذلك لإنشاء محكمة عدل دولية عربية ويكون من وظائفها سلطة تفسير ميثاق الجامعة (٢) .

وهيئة العمل الدولية ذكرت فى الفقرة الأولى من المادة ٣٧ من نظامها الأساسى أن كل موضوع أو نزاع يتعلق بتفسير هذا الدستور « يعرض

---

(١) أنظر المادة ٣١ من النظام الأساسى لهذه المحكمة .

(٢) نصت المادة ١٩ من ميثاق جامعة الدول العربية على جواز تعديل الميثاق « وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق ، ولإنشاء محكمة عدل عربية » وأنظر أيضاً القرارات التالية التى اتخذها مجلس الجامعة بهذا الخصوص وهى القرارات رقم ١٢٩ ، ٣٨١ ، ٥١٨ ، ٦٠٩ ، ٧٨١ ، ٧٨٤ ، ٩٦ ، ١٠٠٩ ، ١١٠٣ الخ .

على محكمة العدل الدولية للفصل فيه » ثم ذكرت الفقرة الثانية من نفس المادة « ومع ماذكر فى الفقرة السابقة ، يجوز لمجلس الإدارة أن يعرض على المؤتمر للموافقة ، القواعد اللازمة لإنشاء محكمة تختص بالبت ، على وجه السرعة فى أى موضوع أو نزاع يحيله مجلس الإدارة عليها ، أو يحال إليها بالتطبيق لأحكام أية اتفاقية ، ويكون خاصاً بتفسير نصوصها » .

أما صندوق النقد الدولى فقد وضع لنفسه قواعد خاصة لتفسير دستوره فنصت المادة ١٨ من نظامه الأساسى على أن كل خلاف يقع بين عضو وبين الصندوق ، أو بين الأعضاء وبعضهم بشأن تفسير دستور التنظيم يعرض على اللجنة التنفيذية لإصدار قرار بشأنه . أما إذا كان الأمر يتعلق بعضو ليس من الأعضاء الذين لهم حق تعيين مدير فى اللجنة ، فلهذا العضو أن يوفد مندوبا عنه إلى اللجنة المذكورة . فاذا صدر قرار اللجنة ولم يوافق مصلحة العضو كان له أن يرفع الأمر إلى مجلس المحافظين ويكون قرار هذا المجلس نهائياً .

فاذا كان الخلاف الناشىء قائما بين الصندوق وبين عضو قد انسحب ، أو بين الصندوق واى عضو خلال فترة التصفية ، فان هذا الخلاف يحال للتحكيم على محكمة مكونة من ثلاثة محكمين أحدهم يعينه الصندوق ، والثانى العضو المنسحب ، والثالث يكون حكما ، ويعينه رئيس محكمة العدل الدولية الدائمة أو أية هيئة أخرى تكون قد قررتها النظم التابعة للصندوق . ويكون للحكم سلطة كاملة فى الفصل فى مسائل الإجراءات التى يختلف فيها الطرفان .

تعقيب

من ذلك يتضح أن أساليب تفسير دستور التنظيم الدولى لا تخرج عن ثلاث صور :

١ — اعطاء تلك السلطة للدول الأعضاء فى التنظيم الدولى باعتبار أن دستور التنظيم معاهدة دولية قبل كل شىء ، وأن سلطة التفسير من اختصاص أطراف المعاهدة . وقد يؤدى اتباع هذه الطريقة إلى فوضى إذ قد تتعدد التفسيرات بمقدار تعدد الدول الموقعة على المعاهدة .

٢ — اعطاء تلك السلطة للتنظيم الدولى نفسه . وفى هذا الأسلوب أمران خطيران :

(ا) أن يخضع التفسير ، وهو عملية قانونية ، للنزعات السياسية . وبالتالى يكون بعيداً عن روح الدستور إذ يكون متأثراً برغبات الدول الكبرى ذات النفوذ فى التنظيم .

(ب) إذا كان للتنظيم عدة فروع متساوية كان من المحتمل أن تتناقض بينها التفسيرات .

٣ — إسناد تلك السلطة إلى هيئة قضائية تابعة للتنظيم ، أو مستقلة عنه . وهذا أصح النظم لتفسير دساتير التنظيمات الدولية ، وبخاصة إذا كان لكل تنظيم دولى محكمة تابعة له تكون بمثابة محكمة الدرجة الأولى ، وتكون محكمة العدل الدولية بمثابة محكمة استئناف لكافة تلك المحاكم الدولية من إقليمية وفنية .

ويعترض هذا المشروع المثالى أمران : أحدهما سياسى والآخر فنى . أما الأمر السياسى فهو اعتراض الدول الأعضاء فى التنظيم الدولى ، لا سيما الكبرى التى تخشى التفسيرات الرسمية لأنها تقيد سياستها حتما ، وفضلا عن ذلك فانها قد تتعارض معها ، أو تناقضها .

وأما الأمر الفنى فهو أنه فى كثير من الأحيان تكون المسائل المطلوب

تفسيرها تتطلب سرعة البت ، وذلك لا يتوافر فى القضاء الدولى ، كما قد يؤدى تطبيق هـــذا الاقتراح إلى تكدس القضايا والمسائل أمام محكمة العدل الدولية .

٣ — سلطة انشاء هيئات جديدة واصدار اللوائح

أكثر التنظيمات الدولية من إقليمية ، وفنية ، وعالمية تمنح نفسها بموجب دستورها ، سلطة إنشاء هيئات جديدة تابعة لهـا ، وسلطة إصدار اللوائح الداخلية التى تنتظم بمقتضاها فروعها المختلفة .

وتبدو هذه السلطة أكثر وضوحا فى التنظيمات الإقليمية . وقد يكون مرجع ذلك ما تصطبغ به تلك التنظيمات من صبغة سياسية تقتضى التغيير الذى تدعو إليه مسايرة الظروف . وهـذا يستتبع إنشاء هيئات جديدة تضطلع بذلك . وقد نصت المـادة الثامنة من ميثاق الحلف الصغير على أن مجلس الحلف الدائم له الحق فى إنشاء مايرى إنشاءه لازما من فروع جديدة دائمة أو مؤقتة لدراسة مسألة معينة ، أو مجموعة من المسائل . وكذلك نصت المادة التاسعة من ميثاق حلف الاطلنطى على أن مجلس الحلف له «أن يؤلف لجانا تساعده على إنجاز أعماله متى رأى ضرورة ذلك » . وجاءت المادة السادسة من حلف وارسو تقضى بأن اللجنة الاستشارية السياسة لهـا « حق تكوين أى هيئة أخرى لمساعدتها ، إذا وجدت ضرورة لإنشائها . » وقد منحت التنظيمات الدولية الفنية نفسها أيضاً حق إنشاء هيئات جديدة تابعة لها . فالفقرة ١١ من المادة الرابعة من القانون الأساسى لهيئة اليونسكو تقول : يشكل المؤتمر لجانا فرعية خاصة ، أوفنية بحسب مقتضيات أغراضه » ونصت المـادة ٣٨ من دستور هيئة العمل الدولية على : « أن لهيئة العمل

الدولية أن تعقد من المؤتمرات الاقليمية ، وتنشىء من الوكالات الاقليمية ما تدعو إليه الحاجة لنشر أغراضها ومبادئها » .

ويلاحظ أن تلك التنظيمات الدولية الفنية بوجه عام لم تحدد سلطتها فى إنشاء الهيئات الجديدة ، ولم تنظمها كما فعل ميثاق الأمم المتحدة إذ فرق بين مختلف الهيئات الجديدة التى قد ينشئها . ويمكن حصر هذه الهيئات فى خمسة أنواع :

١ — الوكالات المتخصصة . وتلك الهيئات ، وإن كانت مرتبطة بالأمم المتحدة إلا أنها تعتبر تنظيمات دولية فنية ذات شخصيته مستقلة . ومع ذلك فمن اختصاص الأمم المتحدة أن تدعو « عند المناسبة إلى إجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد انشاء أى وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق المقاصد المبينة فى المادة ٥٥ [١] » .

ويفهم من مدلول هذه المادة أن الأمم المتحدة تقوم فى هذا الصدد بدور المقترح أكثر مما تقوم بدور المنشىء . إذ أنها تكل أمر إنشاء هذه الوكالات إلى الدول التى تدعوها إلى المفاوضة فى أمر إنشائها .

٢ — الفروع الرئيسية للهيئة . وقد حصرتها المادة السابعة من ميثاق الأمم المتحدة ، فلا يجوز إلغاؤها ، أو إنشاء جديد عليها إلا بعد تعديل دستور الأمم المتحدة [٢] .

---

(١) ورد ذلك فى المادة ٥٩ من الميثاق . أما المقاصد الواردة فى المادة ٥٥ فتجمل فيما يلى : تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب الاستخدام المتصل ، وتيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والصحية والثقافية وما يتصل بها ، وتحقيق احترام حقوق الإنسان ، والحريات الاساسية للجميع .

(٢) تلك الفروع هى الجمعية العامة ، ومجلس الأمن ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية ، ومحكمة العدل الدولية ، والأمانة العامة .

٣ – الفروع الثانوية الأخرى . وميثاق الأمم المتحدة قد جعل أمر إنشائها مقصورا على فرعين من فروعه الرئيسية وهما . الجمعية العامة (المادة ٢٢ من الميثاق) ، ومجلس الأمن (المادة ٢٩ من الميثاق) . وليس لباقى الفروع الرئيسية فى الأمم المتحدة سلطة إنشاء هيئات جديدة تابعة لها .

٤ – اللجان الدائمة التابعة للفروع الرئيسية . وتلك اللجان يجوز لكل فرع من الفروع الرئيسية فى هيئة الأمم المتحدة أن ينشئها . فمن ذلك مثلا أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى ليس له حق إنشاء فروع ثانوية ولكن له أن ينشىء لجانا دائمة كما تقضى بذلك المادة ٦٨ من الميثاق [١] .

٥ – اللجان الفرعية التابعة للجان الدائمة ، ومن حق اللجان الدائمة أن تنشئها بعد موافقة الفرع الرئيسى الذى تتبعه . ومن أمثلة ذلك الفقرة الرابعة من المادة ٤٨ من الميثاق التى تنص على أن « للجنة أركان الحرب أن تنشىء لجانا فرعية إقليمية إذا خولها ذلك مجلس الأمن . . . »

تلك الأمثلة المختلفة تبين لنا أن سلطة إنشاء الهيئات الجديدة محدودة ، ومقيدة .

أولا ـ تلك السلطة مقيدة ـ على وجه العموم ـ بالأحكام العامة لدستور التنظيم ، ومعنى ذلك أن الهيئات الجديدة يجب أن يكون الغرض من أنشائها متمشيا مع مبادىء التنظيم وأهدافه ، ومتمشيا مع توزيع السلطات بين مختلف الفروع العاملة فى التنظيم .

(١) تبيح هذه المادة للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن ينشىء « لجانا للشئون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الإنسان ... وغير ذلك من اللجان التى قد يحتاج إليها لتأدية وظائفه » .

ثانيا - تلك السلطة مقيدة أيضا بأن تكون كل هيئة جديدة تابعة للهيئة التى تنشئها، ولا تكون مساوية للهيئة التى أنشأتها، فليس لها سلطة ذاتية مستقلة .

ثالثا - للهيئة الرئيسية أن تلغى الهيئة الجديدة التى أنشأتها، وأن تعدل فى تكوينها، وتغير من اختصاصاتها، وطريقة التصويت فيها، ولها - إن شاءت - أن تدمجها فى هيئة أخرى .

ويلحق بسلطة إنشاء الهيئات الجديدة سلطة أخرى مشابهة لها، مرتبطة بها وهى سلطة إصدار اللوائح الداخلية لتنظيم سير العمل داخل مختلف الهيئات العاملة فى التنظيم .

وتلك السلطة قد منحت لكل فرع من فروع التنظيم، كما هو الوضع فى الأمم المتحدة، فالجمعية العامة « تضع لائحة إجراءاتها » (المادة ٢١ من الميثاق)، وكذلك مجلس الأمن (المادة ٣٠ من الميثاق)، وأيضا المجلس الاقتصادى والاجتماعى (المادة ٧٢ من الميثاق) ومثل هذا مجلس الوصاية (المادة ٩٠ من الميثاق) . والوضع كذلك فى بعض التنظيمات الدولية الفنية(١) . وتلك السلطة قد تمنح لفرع واحد من التنظيم فيتولى وضع اللائحة الداخلية لنفسه ولغيره من الفروع (٢) .

وقد تمنح تلك السلطة بطريقة مطلقة، كما هو الحال مثلا فى

---

(١) من أمثلة ذلك أن المادة ١٢ قسم ٢ فقرة د من القانون الأساسى لصندوق النقد الدولى قد نصت على أن مجلس المحافظين، واللجنه التنفيذية لهما فى حدود سلطتهما حق وضع القواعد والتعليمات التى يريان من الضرورى، أومن المناسب اتخاذها لإدارة شئون الصندوق . وذلك فى الحدود المخولة لكل منهما .

(٢) مثل هذا الوضع موجود فى جامعة الدول العربية . فقد نصت المادة ١٢ من ميثاق الجامعه أن يضع « مجلس الجامعة نظاما داخليا لأعمال الأمانة العامة، وشئون الموظفين » .

محكمة العـــدل الدولية (١) .

وقد تمنح بقيود ، منها ضرورة موافقة هيئة عاملة أخرى ، (٢) ومنها أن تـكون مقيدة بأحكام وردت فى دستور التنظيم ، ويجب أن تتضمنها اللائحة الداخلية . كما هو الوضع فى مجلس الوصاية التابع للأمم المتحدة ، أو مجلس إدارة هيئة العمل الدولية (٣) أو الجمعية الصحية العالمية (٤) .

واللوائح الداخلية لمختلف الهيئات العاملة فى شتى التنظيمات الدولية تعالج ، على وجه العموم ، نفس الموضوعات ، وتخضع لقواعد عامة متشابهة ، ويمكن إجمال ذلك فيما يلى :

١ ـــ تاريخ انعقاد الدورات العادية للهيئة ، وعدد تلك الدورات .

٢ ـــ حالات انعقاد الدورات غير العادية ، والشروط التى يجب أن تتوافر لهـا والإجراءات التى يجب أن تتبع فيها .

٣ ـــ الشروط الواجب توافرها ليـكون انعقاد الهيئة صحيحا .

(١) نصت الفقرة الأولى من المـادة ٣٠ من النظام الأساسى لمحكمة العـدل الدولية على أنه « تضع المحـكمة لائحة تبين كيفية قيامها بوظائفها ، كما تبين بصفة خاصة قواعد الإجراءات ».

(٢) من ذلك أن المجلس التنفيذى لهيئة اليونسكو يقرر لائحة إجراءاته ، ولـكن يجب أن يوافق عليها المؤتمر العام ـــ انظر الفقرة السابعة من المـادة الخامسة من القانون الاساسى لهيئة اليونسكو .

(٣) منحت سلطة إصدار اللوائح لمجلس الوصاية بمقتضى المـادة ٩٠ من الميثاق ، غير أن الفقرة الثانية من هذه المـادة تقيد تلك السلطة بقولها : « يجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته (أى المجلس) للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه » وورد مثل هذا القيد فى الفقرة الثانية من المادة السابعة من دستور هيئة العمل الدوليه .

(٤) ورد فى المـادة ٢١ من نظام الهيئة الصحية العالمية أن الجمعية الصحية لها سلطة وضع لوائح حصرتها فى خمسة موضوعات . ومعنى ذلك أنه لايجوز لها إصدار لوائح فى موضوعات أخرى .

٤ — انتخاب رئيس الهيئة ، وتحديد مدة رياسته ، ووضع القواعد الواجب التزامها عند غيابه ، وتعيين من يقوم مقامه .

٥ — تنظيم جدول الأعمال ، والإجراءات التى تتخذ لإضافة موضوعات جديدة غير مدرجة فيه .

٦ — تحديد المقر الدائم للاجتماع ، والإجراءات التى تتبع إذا دعت الظروف للاجتماع فى مكان آخر .

٧ — نظام الجلسات والمناقشات ووضع القواعد الخاصة بجعلها سرية ، أوعلنية ، وبيان كيفية فتحها ، وإدارتها ، وإيقافها ، وطرح الاقتراح فيها لأخذ الرأى عليه ، وتحديد إجراءات التصويت .

٨ — القواعد الخاصة بدعوة من ليسوا من الهيئة ، بصفتهم مندوبين أو خبراء للاشتراك فى المناقشات ، أو للاستئناس بآرائهم .

٩ — إنشاء اللجان الرئيسية ، والتنفيذية ، والخاصة من دائمة ومؤقتة ، واللجان الفرعية ، ووضع نظمها الداخلية .

١٠ — القواعد الخاصة بتنظيم سكرتارية الهيئة ، وسكرتارية اللجان .

١١ — القواعد الخاصة بعرض التقارير ،ومضابط الجلسات أومحاضرها ، وبيان الطرق التى تتبع فى تصويب أخطائها ، وفى توزيعها على الأعضاء والهيئات ، وفى طريقة حفظها .

١٢ — القواعد الخاصة بتعديل النظام الداخلى .

تعقيب :

منح التنظيمات الدولية سلطة مطلقة فى إنشاء فروع جديدة تابعة لها ، وإصدار لوائح لتنظيم أعمالها ينطوى على مزايا وعيوب . فمن أهم المزايا :

أن تلك السلطة تعتبر طريقة فنية لتخفيف جمود دستور التنظيم الدولى . فإنشاء أية هيئة جديدة ، مهما صغر شأنها ، أو حدد اختصاصها ، تتضمن معنى إمكان تغيير بعض نصوص الدستور ، وكذلك الوضع بالنسبة لإصدار اللوائح الداخلية . فإذا أريد تقوية فرع من فروع التنظيم على حساب فرع آخر تكون قد ثبتت عدم صلاحيته للعمل ، أو ثبت فشله فى تحقيق أهدافه دون تعديل الدستور فالطريقة الفنية أن تنشأ هيئة جديدة تؤدى هذه الوظيفة . ومن أمثلة ذلك إنشاء الجمعية الصغيرة للأمم المتحدة التى أريد من تكوينها تدعيم مركز الجمعية العامة على حساب مجلس الأمن .

ومن أمثلة ذلك أيضا إنشاء اللجنة السياسية الدائمة فى جامعة الدول العربية لتخفيف العبء عن مجلس الجامعة .

ومن أبرز عيوب هذه السلطة أنها تفتح الباب على مصراعيه أمام تعدد الفروع واللجان ، وفروع اللجان ... الخ . وهذه الظاهرة كانت سببا فى شل كثير من الإدارات الحكومية التى تفشت فيها . وأثرها فى محيط التنظيمات الدولية أخطر بكثير مما هو فى محيط الحكومات الداخلية ، لأنه كما قال خبير دولى « تتضمن التنظيمات الدولية روتين حكومات سبعين دولة لا روتين حكومة واحدة » .

ويلاحظ أن الجمعية العامة التابعة للأمم المتحدة قد أنشأت منذ سنة ١٩٤٦ إلى الآن أكثر من مائة هيئة جديدة تابعة لها[1] .

وحبذا لو أتيح للمشرع الدولى أن يوفق بين هاتين الظاهرتين المتناقضتين لما لهما من أثر فى استقرار العمل فى التنظيمات الدولية .

---

(١) من أمثلة تلك الهيئات التابعة : لجنة المقر الرئيسى ، ولجنة عصبة الأمم ، ولجنة تطور وسن القانون الدولى ، واللجنة الخاصة بالمعلومات طبقا للفقرة هـ من المادة ٧٣ من الميثاق ، واللجنة الخاصة بفلسطين ، واللجنة المؤقتة (الجمعية الصغرى) ، ولجنة الأمم المتحدة لتوحيد كوريا ، ووكالة الأمم المتحدة لتعمير كوريا ، ووكالة اللاجئين وتدبير العمل لهم ، . الخ

المبحث الثانى

المجموعة الثانية من السلطات

١ — سلطة البحث والدراسة

المقصود بهذه السلطة هو ما للتنظيم الدولى من حق فى إجراء الأبحاث التى تدخل فى دائرة اختصاصه .

وإجراء تلك الأبحاث ، والقيام بهذه الدراسة ، يتم غالبا فى ثلاث صور أولها : الأبحاث التى يقوم بها التنظيم ذاته . وثانيها : الأبحاث التى تتم عن طريق مؤتمر تدعى إليه الدول الأعضاء . وثالثها : الأبحاث والتقارير التى يطلبها التنظيم من الدول الأعضاء .

الصورة الاولى

للتنظيم الدولى أن يكل إلى فرع من فروعه أمر بحث موضوع من الموضوعات المتصلة بنشاطه ، تمهيدا لتقديم هذا الموضوع للدول الأعضاء لمناقشته ، واتخاذ قرار بصدده . أو تمهيداً لعقد اتفاق دولى ، أو لمجرد تنبيه الرأى العالمى إلى أهمية هذا الموضوع .

والأمثلة التى سنسوقها فيما يلى تبين لنا أهمية هذه السلطة ، وتوضح لنا كيف أن التنظيمات الدولية ترتكز عليها فى أداء مهمتها .

وقد نصت المادة الرابعة من ميثاق جامعة الدول العربية على أن تتولى اللجان الفنية الدائمة « وضع قواعد التعاون ، ومداه ، وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تفرض على المجلس » .

ونصت المادة ٦٤ فقرة ج من ميثاق بوجوتا على أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى للدول الأمريكية يصل إلى تحقيق أهدافه عن طريق « القيام بدراسات يقوم بها من تلقاء نفسه ، أو بناء على طلب أى من الدول الأعضاء » والمجلس الثقافى أيضا قد يحقق نشاطه عن طريق « تجميع وتقديم البيانات عن مختلف أوجه النشاط الثقافى التى تقوم الدول الأمريكية[1] .

ونصت المادة العاشرة من دستور هيئة العمل الدولية أن « يختص مكتب العمل الدولى بجمع وتوزيع المعلومات المتعلقة بتنظيم حالة العمال ، ونظم العمل تنظيما دوليا .... وكذلك بإجراء كافة الأبحاث التى يطلب المؤتمر ، أو مجلس الإدارة القيام بها » .

وتظهر سلطة البحث من جانب التنظيم الدولى جلية فى هيئة الأمم المتحدة فقد نصت المادة ١٣ من الميثاق على أن « تشجع الجمعية العمومية الدراسات .... بقصد إنماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى ... وفى الميادين الاقتصادية والثقافية والتعليمية والصحية ... »

ثم جاءت المادة ٦٢ من هذا الميثاق تشير إلى أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى من سلطاته « أن يقوم بدراسات ، ووضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة ، كما أن له أن يوجه إلى مثل تلك الدراسات ، وإلى وضع تلك التقارير ... » ولا يقوم المجلس ذاته بإعداد تلك الدراسات ، إنما تتولاها عنه لجانه الفنية ، والأقسام المختصة فى الأمانة العامة . وللمجلس كذلك أن يوجه هيئات أخرى غير تابعة للأمم المتحدة إلى إعداد ما يشير به من أبحاث (٢) .

---

(١) أنظر الفقرة ب من المادة ٧٤ من ميثاق بوجوتا .

(٢) من أمثلة ذلك لجنة الخبراء لدراسة مشكلة العمالة والتدابير القومية الكفيلة بتوفيرها التى انعقدت سنة ١٩٤٩ .

للتنظيم الدولى أن يمارس سلطاته فى البحث عن طريق مؤتمرات دولية يعقدها تحت إشرافه وبمباشرته، وله أن يكتفى بالدعوة ويمد المؤتمر بالخبراء، وبالمعلومات والتقارير. وله أيضا له أن يدعو إلى المؤتمر غير الأعضاء، ومندوبين عن التنظيمات الدولية الأخرى إذا دعت الحال إلى ذلك.

وقد نصت الفقرة الرابعة من المادة ٦٢ على أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى له « أن يدعو إلى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التى تدخل فى دائرة اختصاصه، وفقاً للقواعد التى تضعها الأمم المتحدة (١) ».

وقد أفرد ميثاق بوجوتا لهـذه المؤتمرات فصلا خاصا، وسماها « المؤتمرات المتخصصة (٢) ». أما جامعة الدول العربية فقد خلا ميثاقها من أى ذكر لتلك المؤتمرات إلا أنها اعتمدت عليها فى بعض جوانب نشاطها غير السياسى، وجعلت بعض لجانها الدائمة كاللجنة الثقافية تجتمع فى شكل

---

(١) ومن ذلك مؤتمر الصحة الدولى سنة ١٩٤٦ ومؤتمر التجارة والعمالة سنة ١٩٤٧ ومؤتمر حرية الأنباء سنة ١٩٤٨ والمؤتمر البحرى سنة ١٩٤٨ ومؤتمر صيانة الموارد واستثمارها سنة ١٩٤٩ ومؤتمر المعونة الفنية سنة ١٩٥٠ . . . . الخ

(٢) يتضمن الفصل الرابع عشر من ميثاق بوجوتا مادتين: الأولى، وهى المادة ٩٣ تقضى بأن المؤتمرات المتخصصة تجتمع لبحث المسائل الفنية الخاصة، أو لدراسة أوجه معينة من تعاون الدول الأمريكية إذا ما قرر ذلك مؤتمر الدول الأمريكية أو الجمعية الاستشارية لوزراء الخارجية. وحين ينص على ذلك فى الاتفاقات المبرمة بين الدول الأمريكية، أو حين يرى مجلس المنظمة ضرورة لذلك، من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب هيئاته أو إحدى وكالاته المتخصصة.

أما المادة الأخرى وهى المادة ٩٤ فتقضى بأن « تقوم هيئات مجلس المنظمة أو اللجان المتخصصة صاحبة الشأن بإعداد برامج ولوائح المؤتمرات المتخصصة، ويخطر بها المجلس بعد عرضها على الدول الأعضاء لدراستها ».

مؤتمر مرة فى السنة ، ويكون الاجتماع فى عواصم الدول العربية على التناوب .

الصورة الثالثة

للتنظيم أن يمارس سلطته فى البحث ، عن طريق مطالبة الدول الأعضاء بأن تقوم بدراسات تقدمها فى صورة تقارير عن الخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصيات التنظيم فى المسائل الفنية الداخلة فى اختصاصه .

ومطالبة الدول بتقديم هذه التقارير وسيلة من الوسائل التى تعين التنظيم فى مراقبة نشاطها ، ووسيلة أيضاً لتمكين هـذه الدول من مد التنظيم بالمعلومات والدراسات التى يستطيع أن يرسم سياسته على ضوئها ، وأن يتخذ بمقتضاها مايلزم من ترتيبات ، ويصدر ماتدعو إليه الحال من توصيات .

وتلك الوسيلة تستخدم فى التنظيمات الفنية حيث إن الدول الأعضاء تقبل أن تمد التنظيم بالمعلومات الفنية التى يحتاج إليها ، وأن ترفع إليه التقارير اللازمة فى هذه الشئون .

أما التنظيمات السياسية ، عالمية كانت أو إقليمية ، فإن الدول الأعضاء فيها تأبى عادة أن تقيد سياستها العامة ، وتحد من سيادتها بمثل هذه التقارير حتى ولو كانت تتعلق بأمور وقعت فى الماضى . وهـذه الظاهرة واضحة فى هيئة الأمم المتحدة ، لأن سلطتها على أعضائها فى المطالبة بوضع مثل هذه التقارير تتوقف ، بوجه عام ، على موافقة هؤلاء الأعضاء . فالمادة ٧٣ من الميثاق ، مثلا ، تطلب من الدول التى تدير أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتى أن ترسل بيانات دورية للأمين العام للأمم المتحدة عن الشئون المختلفة فى تلك الأقاليم . ولكن الدول غير ملزمة بأن توفد تلك التقارير ، إلا إذا

رغبت فى ذلك [1]. ومن هذا أيضا المادة ٦٤ من الميثاق فهى تشير على المجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة . وقد أشارت نفس هذه المادة على المجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتفق مع أعضائه على أن يمدوه بتقارير عن الخطوات التى اتخذوها لتنفيذ توصياته ، أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن مسائل داخلة فى اختصاصه . ومع أن هذه الاختصاصات بعيدة عن السياسة فإن موافقة الدولة العضو ضرورية ليتمكن المجلس من مطالبتها بهذه التقارير .

وقد توكل تلك السلطة إلى أحد فروع التنظيم ليمارسها فى مواجهة الفروع الأخرى . ونرى ذلك واضحا فى السلطة التى منحت للجمعية العامة للأمم المتحدة فى أن تتلقى « تقارير سنوية ، وأخرى خاصة من مجلس الأمن » وأن تتلقى « تقارير من الفروع الأخرى للأمم المتحدة ، وتنظر فيها » [2]

وقد نصت المادة ٢٥ من دستور هيئة العمل الدولية أن « يتعهد كل عضو بأن يقدم إلى مكتب العمل الدولى تقريراً سنويا عن الاجراءات التى اتخذها

---

(١) ادعت الدول الاستعمارية أنها قد قبلت أحكام المادة ٧٣ على أساس أنها التزامات أدبية . غير أن الجمعية العامة للأمم المتحدة رفضت الأخذ بهذا التفسير ، وأصدرت توصيات عديدة تنطوى على التسليم بالقوة الإلزامية لأحكام المادة ٧٣ خاصة ، وأحكام الفصل الحادى عشر بوجه عام . إلا أن الدول الاستعمارية لم تأخذ بهذه التوصيات .

(٢) سلطة الجمعية العامة بصدد هذه التقارير تختلف باختلاف الهيئة العاملة التى ترفع اليها تلك التقارير . فلها أن تبدى رأيها فى التقارير الصادرة من كافة الهيئات العاملة ما عدا مجلس الأمن ، ولها أن تصدر بشأنها توصيات ترمى إلى تعديلها ، أو توجيهات تتعلق بالموضوعات التى تتضمنها .

أما التقارير الصادرة من مجلس الأمن فللجمعية العامة أن تناقشها ، ولكن ليس لها أن تصدر توصيات بشأنها .

لتنفيذ الاتفاقيات التى صدق عليها ، وتحرر هذه التقارير بالشكل الذى يقرره مجلس الإدارة ، وتتضمن الايضاحات التى يريدها .

ونصت المادة الثامنة من القانون الأساسى لليونسكو أنه « يجب على كل عضو فى الهيئة أن يقدم اليها تقارير دورية (بالشكل الذى يقرره المؤتمر العام) فى اللوائح والقوانين والإحصاءات المتعلقة بالمعاهدة ، وبالحياة التربوية ، والعلمية ، والثقافية فى بلاده . . . »

وكذلك نصت المادة الثامنة (قسم ٥) من اتفاق صندوق النقد الدولى على أنه « يجوز للصندوق أن يطلب من الأعضاء تزويده بالبيانات التى يراها ضرورية للقيام بعملياته على أن تشتمل هذه البيانات على ما يكون لازما لاضطلاع الصندوق بواجباته على الوجه الفعال ، وعلى البيانات الرسمية الأهلية الخاصة بالمسائل الآتية . . . » ثم تذكر المادة بعد ذلك ١٢ بندا تتعلق ببيانات عن الحياة الاقتصادية للدولة العضو .

والفقرة ج من البند ١٢ توضح كيف أن التنظيم الدولى يستطيع أن يؤدى وظيفته ويحقق أهدافه عن طريق البحث العلمى . ذلك أن هذه الفقرة تقول :

« يجوز للصندوق أن يتفق مع الأعضاء على تقديم بيانات أخرى ، ويعمل الصندوق كمركز لجمع وتبادل المعلومات الخاصة بالمسائل النقدية والمالية ، وبذلك يسهل تجهيز الدراسات المقصود بها مساعدة الأعضاء على انتهاج خطط تساعد على تحقيق أغراض الصندوق » .

ويتضح من ذلك أن سلطة البحث والمناقشة ، هى فى مقدمة السلطات التى تمتعت بها التنظيمات الدولية من بداية تكوينها ، ما زالت من السلطات الرئيسية التى يمارسها كل تنظيم دولى لتحقيق أهدافه .

٣ — سلطة ابرام الاتفاقات

سلطة إبرام الاتفاقات حق من حقوق التنظيم الدولى أو أحد فروعه ، وبموجب هذا الحق يتمكن كل منهما من عقد الاتفاقات والمعاهدات مع غيره من التنظيمات الدولية ، أو مع الدول الأعضاء فيه ، أو مع الدول الأجنبية عنه .

ولا يدخل فى نطاق هذا البحث دراسة الصفة القانونية لتلك الاتفاقات ولا معرفة كونها معاهدات دولية بالمعنى الصحيح لهذه العبارة ، أم هى مجرد عقود من نوع خاص [1] . وكل ما نلاحظه على تلك الاتفاقات أنها متنوعة وأنها كثيرة .

ويمكن أن نذهب فى تقسيمها مذاهب شتى ، فتقسم تبعا لتعدد أطرافها إلى اتفاقات ثنائية ، واتفاقات جماعية . وتبعا لنوع أطرافها تكون بين تنظيمات دولية وبعضها ، أو بين تنظيمات دولية ودول وتبعا لموضوعها تقسم إلى اتفاقات عسكرية ، واقتصادية ، واجتماعية ، وثقافية . . . الخ . وتبعا للنص عنها فى دستور التنظيم أو عدم النص ، تقسم إلى اتفاقات مسماة ، واتفاقات غير مسماة .

وقيمة هذه التقسيمات المختلفة فقهية قبل كل شىء ، فليس لها أثر فى القانون الوضعى أو الحياة العملية ، ولا تترتب عليها نتائج خاصة .

وسنسير فى بحث دراسة تلك الاتفاقات على أنها مسماة ، وغير مسماة ، ثم نضيف إليها قسما آخر وهو « الاتفاقات الشارعة » ، وغرضنا من هذا التقسيم الثلاثى تيسير العرض ، والبحث .

---

(١) يظهر هـذا الجدل الفقهى فى مناقشات لجنة القانون الدولى التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة . أنظر Briely. A/Cn—4/23—1950. Lauterpacht. A/Cn/4/63/1953

[١] الاتفاقات المسماة :

هى التى يرد عنها نص فى متن دستور التنظيم ، إما بالإسم ، وإما بالإشارة إلى ضرورة إبرامها . وهى حين ينص عنها فى الدستور يشار إلى الهدف من إبرامها ، وإلى الأحكام العامة التى تتضمنها ، والمبادىء التى تقوم عليها . وأحيانا يشار إلى ما يجب أن تتضمنه من أحكام خاصة .

وتلك الاتفاقات مكملة فى الواقع لبعض أحكام دستور التنظيم ، أو منظمة لبعض جوانب نشاطه .

وقد تبرم تلك الاتفاقاف المسماة بين التنظيم ودولة عضو فيه ، أو بينه وبين مجموعة من أعضائه ، أو بينه وبين تنظيم دولى آخر .

ومن أمثلة تلك الاتفاقات ما يأتى :

١ ـــ اتفاقات المقر : وهى التى تبرم بين التنظيم الدولى من جانب ، والدولة التى يكون فى إقليمها مقر التنظيم من جانب آخر : وهذه الدولة قد تكون من أعضاء التنظيم ، كما هو الوضع فى اتفاقية المقر المنعقدة بين سويسرا وهيئة العمل الدولية [١] . وقد تكون غير عضو فى التنظيم كما هو الحال فى الاتفاقية التى أبرمت بين سويسرا وهيئة الأمم المتحدة [٢] .

واتفاقات المقر بوجه عام تتناول تحديد العلاقة بين التنظيم والسلطات المحلية للدولة التى فى إقليمها مقر التنظيم [٣] .

٢ ـــ اتفاقات مزايا وحصانات التنظيم الدولى : وهى اتفاقات جماعية

---

(١) أنظر United Nations Treaty Series Vol. XV p. 337 - 383

(٢) أنظر United Nations Treaty Series Vol. I p. 168 and 153

(٣) أنظر تفصيلات عن هذه الاتفاقات فى المبحث الثانى من الفصل الآتى .

تبرم بين كافة أعضاء التنظيم الدولى ، تحت إشرافه لوضع قواعد ثابتة لتحديد مركزه القانونى فى أقاليم الدول الأعضاء فيه ، ولبيان المزايا والحصانات التى يتمتع بها مندوبو الدول الأعضاء وموظفو التنظيم[1] .

٣ — اتفاقات الانتداب ، أو صكوك الانتداب : وهى التى عقدت بين عصبة الأمم والدول المنتدبة ، وقد تضمنت تحديد سلطة الدولة المنتدبة ، وواجباتها فى الأقاليم الموضوعة تحت الانتداب ، كما تضمنت غير ذلك من الأحكام التى جاءت لتفصيل ما اشتملت عليه المادة ٢٢ من عهد عصبة الأمم[2] .

٤ — الاتفاقات العسكرية : هى التى نص عليها فى المادة ٤٣ من ميثاق الأمم المتحدة[3] . وتلك الاتفاقات تكون بين مجلس الأمن من ناحية ، وأعضاء الأمم المتحدة ، أو التنظيمات الدولية الإقليمية من ناحية أخرى وفق ما تضمنته الفقرة الثالثة من المادة ٤٣ . أما موضوع تلك الاتفاقات فهو تحديد عدد القوات ، وبيان أنواعها ، وذكر التسهيلات والمساعدات التى تقدمها الدول الأعضاء ، أو التنظيمات الإقليمية التى تكون طرفا فى هذه الاتفاقات إلى مجلس الأمن .

(١) أنظر تفصيلات عن هذه الاتفاقات فى المبحث الثانى من الفصل الآتى .

(٢) بلغ عدد « اتفاقات الانتداب » خمسة عشر بعدد الأقاليم التى وضعت تحت الانتداب . وقد قسمت هذه الأقاليم إلى ثلاثة أنواع « ا ، ب ، حـ » وجعلت لكل نوع حكما خاصا ، وقد تم ابرام اتفاقات انتداب حرف « حـ » فى ديسمبر سنة ١٩٢٠ ، واتفاقات انتداب حرف « ب » فى يوليه سنة ١٩٢٢ ، أما اتفاقات انتداب حرف « ا » فقد تمت فى سبتمبر سنة ١٩٢٣ بالنسبة لسوريا ولبنان ، وبالنسبة لفلسطين ، أما بالنسبة للعراق فقد اكتفت عصبة الأمم بالموافقة على المعاهدة الانجليزية العراقية المبرمة سنة ١٩٢٤ .

أنظر جان رى المرجع السالف الذكر ص ٥٩٩ .

(٣) وقد نصت المادة ٤٣ من الميثاق على أن يتعهد أعضاء الأمم المتحدة أن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولى ، ومن ذلك حق المرور لجيش الأمم المتحدة فى أقاليمها .

وقد عهد إلى لجنة أركان الحرب التابعة لمجلس الأمن ، أن تبحث ، من وجهة النظر العسكرية ، أحكام المادة الثالثة والأربعين . فقامت بذلك وقدمت تقريرين عن المبادىء العامة لتنظيم قوة عسكرية للأمم المتحدة ، وعن كيفية مساهمة الدول الأعضاء فيها . غير أن الدول الكبرى لم تتفق على الأسس العامة لتنظيم تلك القوة ، ولذا لم يتم إلى الآن توقيع أى اتفاق عسكرى بين مجلس الأمن والدول الأعضاء فى هيئة الأمم . أو بينه وبين التنظيمات الدولية الاقليمية[1] .

٥ — « الاتفاقات الواصلة » : هى التى تتم بين هيئة الأمم المتحدة والتنظيمات الدولية الفنية ، وفقا للمادة ٦٣ من الميثاق . والمجلس الاقتصادى والاجتماعى هو حلقة الاتصال بين هيئة الأمم والوكالات المتخصصة التى تعقد معها هذه الاتفاقات . وقد كلف هذا المجلس بوضع تلك الاتفاقات ، فكون « لجنة للمفاوضة مع الوكالات المتخصصة » كانت تقوم بوضع مشروعات هذه الاتفاقات ، ثم تعرضها على المجلس ، فإذا وافق عليها أحالها إلى الجمعية العامة مع توصية بإقرارها[2] .

(١) أنظر بشأن هذه الاتفاقات العسكرية :

Goodrich and Hambro . The Charter of the United Nations. Commentary and Documents 2 ed - 1949 p. 287.
Clive Parry . The Treaty -making power . . . . op.c B.Y.B.I.L, 1949 p. 118

(٢) وقد أقرت الجمعية العامة فى ديسمبر سنة ١٩٤٦ الاتفاقات المبرمة مع هيئة العمل الدولية ، وهيئة الأغذية والزراعة ، وهيئة اليونسكو ، وهيئة الطيران المدنى الدولية . وفى نوفمبر سنة ١٩٤٧ أقرت الاتفاقات المبرمة مع هيئة الصحة العالمية ، واتحاد البريد العالمى ، والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية ، والبنك الدولى ، وصندوق النقد الدولى . وفى نوفمبر سنة ١٩٤٨ أقرت الاتفاقية الخاصة بهيئة اللاجئين الدولية . وفى ديسمبر سنة ١٩٥١ أقرت الاتفاقية الخاصة بهيئة الأرصاد العالمية . أنظر :

United Nations Treaty Series vol.I p.183, p.207 p.233.
Vol. VIII p.315 . Vol. XIX p.193, p.219. Vol. XVI p.341 p.325
Vol. XXVI p.299.

وقد وضعت « الاتفاقات الواصلة » على نمط واحد بالنسبة لكافة التنظيمات الدولية الفنية . ماعدا البنك الدولى ، وصندوق النقد الدولى ، فقد تضمنت الاتفاقية المبرمة مع كل منهما أحكاما خاصة مراعاة لوضعهما الخاص .

ويمكن تلخيص أهم أحكام « الاتفاقات الواصلة » فيما يلى :

١ — لممثل كل من طرفى الاتفاق (المجلس الاقتصادى والاجتماعى والتنظيم الدولى الفنى) الحق فى حضور اجتماعات الطرف الآخر دون أن يكون له حق التصويت .

٢ — لكل من الطرفين حق اقتراح الموضوعات التى تدرج فى جدول أعمال الطرف الأخر .

٣ — لكل من الطرفين حق تبادل الوثائق والبيانات .

٤ — على الوكالات المتخصصة أن تعاون الفروع الرئيسية للأمم المتحدة فى نشاطها الفنى .

٥ — على الوكالات المتخصصة أن تعاون الأمم المتحدة فى تنمية رفاهية الشعوب غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

٦ — على الوكالات المتخصصة أن تقدم تقارير عن وجوه نشاطها ، وعن تصرفاتها فى التوصيات الموجهة إليها من الجمعية العامة ، أو من المجلس الاقتصادى والاجتماعى .

٧ — على الوكالات المتخصصة أن تقدم ميزانياتها للجمعية العامة للأمم المتحدة للنظر فيها .

٨ — على الوكالات المتخصصة أن تبلغ المجلس الاقتصادى والاجتماعى عن أى اتفاق تزمع إبرامه مع وكالة متخصصة أخرى .

٩ — ليس لهذه الاتفاقات مدة محددة ، وإن جاز إعادة النظر فيها بموافقة الطرفين[١] .

٦ — اتفاقات الوصاية : أوردت المادة ٧٧ من ميثاق الأمم المتحدة فئات الأقاليم التي توضع تحت الوصاية، ثم ذكرت في الفقرة الثانية أن تعيين تلك الأقاليم التي ستوضع تحت نظام الوصاية من شأن ما سيعقد من اتفاقات بين الدول التي « يعنيها الأمر » . وتلك الاتفاقات تشمل ، في كل حالة ، الشروط التي تدار على مقتضاها الأقاليم المشمولة بالوصاية ، والسلطة التي تباشر إدارتها . وقد تكون هذه السلطة دولة أو أكثر ، وقد تكون هيئة الأمم نفسها .

وميز الميثاق بين حالتين بالنسبة للسلطة المختصة بالموافقة على اتفاقات الوصاية :

---

(١) قد استثنى البنك الدولي ، وصندوق النقد من بعض هذه الالتزامات :

فأولا — هما غير ملزمين بعرض ميزانيتهما على الجمعية العامة للأمم المتحدة .

وثانيا — ليس للجمعية العامة حق إصدار توصية رسمية لكل منهما دون استشارة سابقة .

وثالثا — ليس في حالة إصدار توصيات لهما ، لا يلزمان بتقديم تقرير عن تصرفاتهما بشأنها .

ورابعا — « تنتهي الاتفاقية الواصلة » بين الأمم المتحدة وكل من البنك الدولي وصندوق النقد بعد إخطار يسبق ذلك بستة أشهر .

انظر فيما يتعلق « بالاتفاقات الواصلة » .

Clive Parry. Constitutions of International Organization Introductive Note. B.Y.B.I.L.1946.p.389.

Clive Parry. The Treaty - making power.... op.c B Y.B.I.L. 1949. 139

(ا) فإذا كانت الوصاية خاصة بأقاليم تعتبر فى نظر مجلس الأمن مواقع استراتيجية فإن المجلس هو الذى يكون من شأنه الموافقة على اتفاقات الوصاية أو تغييرها وتعديلها .

(ب) وإذا كانت تلك الوصاية خاصة بأقاليم غير استراتيجية فالموافقة عليها تكون من اختصاص الجمعية العامة .

وبناء على هذه الأحكام انعقدت اتفاقات الوصاية . ويلاحظ عليها إجمالا ما يأتى [1] :

١ — الدول التى كانت تتولى الانتداب ، والتى صارت فى حكم تولى الانتداب هى التى وضعت بنفسها اتفاقات الوصاية (باستثناء الاتفاق الخاص بالصومال) وكان عمل الأمم المتحدة قاصرا على الموافقة .

٢ — إذا اعتبرنا لهذه الاتفاقات أطرافا ، فأطرافها تتمثل فى الدول القائمة بإدارة الأقاليم المشمولة بالوصاية من جانب ، ومجلس الأمن أو الجمعية

(١) وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٣ ديسمبر سنة ١٩٤٦ على ثمانية اتفاقات من اتفاقات الوصاية بمقتضاها أصبحت استراليا وصية على غينيا الجديدة . وبلجيكا على رواندا أوراندى وفرنسا على جزء من إقليم توجو ، وقسم من إقليم الكميرون ، ونيوزيلندة على ساموا الغربية ، والمملكة المتحدة على تنجانيقا وجزء من الكميرون ومن إقليم توجو . ووافق مجلس الأمن بتاريخ ٢ إبريل سنة ١٩٤٧ على اتفاق الوصاية الذى بمقتضاه وضعت جزر المحيط الهادى التى كانت تحت الانتداب اليابانى تحت وصاية الولايات المتحدة . وفى أول نوفمبر سنة ١٩٤٧ وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على اتفاق الوصاية الذى بمقتضاه وضعت جزيرة نارو تحت وصاية المملكة المتحدة ، ونيوزيلندا ، واستراليا . وفى ٢ ديسمبر سنة ١٩٥٠ وافقت على اتفاق الوصاية الذى بمقتضاه وضعت الصومال تحت الوصاية الإيطالية لمدة عشر سنوات . وما زالت الأمم المتحدة تتفاوض مع اتحاد جنوب افريقية لوضع إقليم جنوب غرب إفريقية تحت الوصاية وكان من قبل موضوعا تحت نظام الانتداب حرف (ج) بموجب اتفاق ١٧ ديسمبر سنة ١٩٢٠ .

العامة من جانب آخر . وفى هذا مخالفة صريحة لما تضمنته المادة ٧٩ من الميثاق إذ تنص فى صراحة على أن تلك الاتفاقات يجب أن تتم « برضاء الدول ذات الشأن المباشر . . . » . ونظراً لأن أعضاء الأمم المتحدة لم يتفقوا على تحديد تلك الدول ذات الشأن المباشر ، فإن الجمعية العامة أصدرت قراراً دعت فيه إلى اتخاذ الخطوات العملية لوضع اتفاقات الوصاية دون تعرض لتعريف أطرافها . (١)

٣ — لم تتضمن تلك الاتفاقات نصوصاً خاصة بطريقة انتهائها ، أو تعيين مدة لسريانها ، ما عدا اتفاق الوصاية الخاص بالصومال الذى حددت مدته بعشر سنوات (أنظر المادتين ٢٤ ، ٢٥ من هذا الاتفاق) . ولا يجوز إنهاء هذه الاتفاقات أو تعديلها إلا بموافقة مجلس الأمن أو الجمعية العامة .

٤ — بعض هذه الاتفاقات تتضمن شرطا خاصا بأن المنازعات التى تقوم بشأن تفسيرها أو تطبيقها يكون الفصل فيها من اختصاص محكمة العدل الدولية (٢) .

٥ — تتضمن تلك الاتفاقات أحكاماً خاصة بالطريقة التى تدار بها

---

(١) مع هذا القرار لجأت بعض الدول التى كانت تتولى إدارة أقاليم مشمولة بالانتداب إلى إبلاغ مشروعات اتفاقات الوصاية التى أعدتها إلى بعض الدول التى رأت أنها ذات شأن مباشر فيها لطلب إبداء ملاحظات على تلك الاتفاقات ، أو لطلب الموافقة عليها كما حدث فى اتفاق الوصاية التى وضعتها بلجيكا على إقليم رواندى أوراندى ، والذى قدمته لانجلترا باعتبارها الدولة ذات الشأن المباشر فى هذا الاقليم . وعلى العموم فقد تفاوتت تقديرات الدول التى وضعت اتفاقات الوصاية فى تحديد نطاق عبارة المادة ٧٩ . فبعضها قصرها على الدول التى لها مصالح استعمارية فى المنطقة ، وبعضها توسع حتى شمل الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن . وعلى كل فإن هذه الدول التى أخطرت لم تعد أطرافا فى اتفاقات الوصاية .

(٢) انظر المادة ١٩ من كل من اتفاقات الوصاية الخاصة بتنجانيقا ، وتوجو ، والكمرون التى وضعتها انجلترا .

الأقاليم المشمولة بالوصاية ، وتلك الأحكام فى الواقع مستمدة مما تضمنه الفصل الثانى عشر من الميثاق . والجدير بالملاحظة هو أن شرط الدولة الأكثر رعاية قد ورد فى بعض هذه الاتفاقات لمصلحة أعضاء الأمم المتحدة.

٦ ـــ سجلت اتفاقات الوصاية فى الأمانة العامة للأمم المتحدة وفقاً لأحكام المادة ١٠٢ من الميثاق ، مع أن تلك الاتفاقات لم ينص فيها على ضرورة تسجيلها . ويفهم من هـذا أن الأمانة العامة اعتبرت الأمم المتحدة طرفا فى هذه الاتفاقات (١) .

من كل ما تقدم يمكن أن نفهم أن نية المشرع الدولى كانت منصرفة إلى جعل اتفاقات الوصاية اتفاقات تعقد بين الدول الأعضاء التى يعنيها أمر الأقاليم المشمولة بالوصاية ، ثم توافق عليها الهيئات العاملة المختصة فى الأمم المتحدة . ولكن نظرا للخلاف الذى قام بين الأعضاء حول تحديد الدول التى تجب موافقتها على هـذه الاتفاقات حلت الأمم المتحدة محلها ، وجعلت نفسها طرفا فى هذه الاتفاقات (٢) .

[ب] الاتفاقات غير المسماة :

هى الاتفاقات التى لم يرد ذكرها فى متن دستور التنظيم ، وتتناول كل مايدخل فى دائرة اختصاص التنظيمات الدولية من كافة أنواع التعاون.

(١) دارت حول هـذا التسجيل آراء مختلفة يمكن الاطلاع على بعضها فى :
Oscar Schachter . The Development of International Law throught the legal opinions of the United Nations Secretariat. B.Y.B.I.L. 1948. p 129 .

(٢) انظر فيما يتعلق باتفاقات الوصاية :
Clive Parry . The Legal nature of the Trusteeship agreements. B.Y.B I.L. 1950 p 164.

الإنسانى كالرقابة على إنتاج المخدرات وتوزيعها ، والإغاثة ، والمساعدة الفنية للدول المتخلفة ؛ ونحو ذلك من ضروب التعاون الذى يراد منه استتباب السلام والأمن ، ورفع مستوى البشرية .

ويمكن تقسيم هذه الاتفاقات تبعا لأطرافها إلى نوعين : الاتفاقات التى تبرم بين التنظيمات والدول ، والتى تبرم بين التنظيمات وبعضها .

(١) الاتفاقات التى تبرم بين التنظيمات والدول

هذه الاتفاقات كثيرة يتعذر حصرها ؛ لذلك نكتفى هنا بإيراد اتفاقيتين منها لنتبين منهما صور التعاون التى تنظمها ، أو الموضوعات التى تشملها .

أما الاتفاقية الأولى فهى التى انعقدت بين الحكومة المصرية والهيئة الصحية العالمية بشأن الخدمات التى تقوم بها تلك الهيئة فى مصر(١) . وتتضمن الأحكام الآتية :

١ — بيان الخدمات التى تقوم بها الهيئة الصحية العالمية فى مصر (المادة الأولى) .

٢ — بيان التسهيلات والمعونة التى تقدمها الحكومة المصرية للهيئة لتتمكن من أداء رسالتها فى مصر (المادة الثالثة) .

٣ — الامتيازات والحصانات التى يتمتع بها موظفو الهيئة الدولية فى مصر (المواد ٥ ، ٦ ، ٧) وقد ذكرت تلك الامتيازات بالتفصيل لأن الحكومة المصرية لم تكن حين توقيع هذه الاتفاقية فى أغسطس سنة ١٩٥٠ قد أبرمت

(١) تم التوقيع على هذه الاتفاقية فى ٢٥ أغسطس سنة ١٩٥٠ وكان وزير الخارجية يمثل الحكومة المصرية ، أما الهيئة فكان يمثلها المدير الاقليمى لمنطقة شرق البحر الأبيض المتوسط ووافقت الحكومة المصرية على الاتفاقية بالقانون رقم ١٧٤ لسنة ١٩٥٠ ، وصدر بمرسوم بتاريخ ٢٢ يناير سنة ١٩٥١ (الوقائع المصرية العدد ٨ فى ٢٥ يناير سنة ١٩٥١) .

الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة .

٤ — الأساليب التى تتبع إذا وقع خلاف بين الطرفين بشأن تفسير الاتفاقية أو تطبيقها (المادة التاسعة(١)) .

٥ — مدة الاتفاقية (المادة العاشرة (٢)) .

أما الاتفاقية الثانية فهى التى انعقدت بين الحكومة المصرية ومدير وكالة الاغاثة والأعمال التابعة للأمم المتحدة للاجئين الفلسطينيين فى الشرق الأدنى(٣) .

وتعتبر هذه الاتفاقية مكملة للقرار رقم ٣٠٢ (٤) الصادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة بخصوص إنشاء « وكالة للإغاثة والأعمال للاجئين الفلسطينيين » وكانت الحكومة المصرية قد وافقت على هذا القرار ، وأعربت عن تأييدها له .

وبموجب تلك الاتفاقية قبلت الحكومة المصرية أن تقدم المساعدات التالية للأمم المتحدة لتتمكن من أداء رسالتها :

١ — أن تصرف لممثلى مدير وكالة الإغاثة تذاكر مرور حتى يتمكنوا من التنقل بحرية فى الأراضى الخاضعة للرقابة المصرية جنوبى فلسطين (المادة الأولى) .

---

(١) ذكرت المادة التاسعة من الاتفاقية أنه إذا لم يمكن تسوية الخلاف بطريق المفاوضات يعرض على هيئة تحكيم مؤلفة من ثلاثة أعضاء أحدهم تعينه الحكومة المصرية ، والثانى يعينه المدير العام للهيئة ، أما الثالث وهو رئيس هيئة التحكيم فيختاره المحكمان المعينان .

(٢) مدة الاتفاقية غير محددة ، إلا أنه يجوز لكل من الطرفين انهاء هذه الاتفاقية فى ٣١ ديسمبر من كل سنة بإخطار يرسله إلى الطرف الآخر فى موعد لا يتجاوز ٣٠ سبتمبر من ذلك العام .

(٣) تم التوقيع على هذا الاتفاق فى الاسكندرية فى ١٢ سبتمبر سنة ١٩٥٠ وصدر بمرسوم بتاريخ ١٢ نوفمبر سنة ١٩٥٠ (الوقائع المصرية — العدد ١١٠ فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٥٠) .

٢ — تقوم الحكومة المصرية ، دون مقابل ، بتقديم الأيدى اللازمة لتفريغ ومشال الإمدادات ، ومواد التموين المرسلة إلى اللاجئين . كما تتعهد بنقلها على حسابها فى السكك الحديدية والسيارات . (المادة الثانية) .

٣ — تعفى تلك المواد من العوائد الجمركية ، ومن الرسوم ، ونفقات الاستيراد والتصدير (المادة الثالثة) .

٤ — تيسر الحكومة المصرية لوكالة الاغاثة سرعة المخابرات بما فى ذلك الانتفاع بشبكة الخطوط التليفونية والتلغرافية بين غزة وبورسعيد والقاهرة (المادة الخامسة) .

٥ — تعين الحكومة المصرية ضابط اتصال ترتكز لديه جميع مطالب الوكالة (المادة السادسة) .

٦ — مدير الوكالة ، ونائبه ، والموظفون العاملون معه يمنحون المزايا والحصانات المقرر منحها عادة بمقتضى العرف الدولى للممثلين الديبلوماسيين من نفس درجاتهم (المادة السابعة) .

٧ — ليس لهذه الاتفاقية أجل معين ، فتطبق عليها المبادىء العامة للقانون الدولى . وهى تقضى بأن تعديل الاتفاقية أو إنهاءها يتم بموافقة الطرفين .

وتتبين من هاتين الاتفاقيتين مدى ماتتضمنه الاتفاقات غير المسماة من قواعد لتنظيم التعاون بين الدول والمنظمات الدولية ، كما نفهم أنها لاتكاد تختلف ، شكلا أو موضوعا ، عن المعاهدات الدولية التى تبرم بين دول مستقلة(١) .

---

(١) يدخل فى فئة هذه الاتفاقات مايبرم بين تنظيم دولى ودولة غير عضو فيه سواء أكان هذا التنظيم عالميا ، أم فنيا ، أم إقليميا . ومن ذلك الاتفاق المنعقد فى ٢١ ديسمبر سنة ١٩٥٤ بين الهيئة الأوروبية للفحم والحديد وبين انجلترا التى ليست من أعضاء هذا التنظيم الاقليمى الفنى .

٣ – الاتفاقات التي تبرم بين التنظيمات وبعضها

إذا نظرنا إلى أطراف التعاقد فى هذه الاتفاقات أمكن تقسيمها إلى خمسة أنواع :

١ – الاتفاقات المبرمة بين التنظيم العالمى والوكالات المتخصصة [١] .

٢ – الاتفاقات المبرمة بين التنظيم العالمى والتنظيمات الإقليمية [٢] .

٣ – الاتفاقات التى تبرم بين الوكالات المتخصصة والتنظيمات الإقليمية [٣] .

٤ – الاتفاقات التى تبرم بين الوكالات المتخصصة وبعضها (٤) .

٥ – الاتفاقات التى تبرم بين التنظيمات الإقليمية وبعضها (٥) .

---

(١) تختلف هذه الاتفاقيات عن الاتفاقيات الواصلة التى سبق الحديث عنها . إذ أن الهدف من إبرامها هو تنظيم التعاون بين الأمم المتحدة ووكالة متخصصة فى جانب خاص من جوانب التعاون كخدمات خاصة يقدمها أحد الطرفين للآخر ، أو مساعدة مالية ، أو تبادل معلومات فى قضية معينة . . . . الخ . ومن أمثلة ذلك الاتفاق المنعقد بين الأمم المتحدة ، وهيئة العمل الدولية والمنشور فى United Nations Treaty Series. Vol. XXVI p. 323

(٢) لم يعقد حتى اليوم اتفاق ما بين الأمم المتحدة والتنظيمات الدولية الإقليمية مع أن الميثاق قد أشار إلى ضرورة التعاون بين الأمم المتحدة وتلك التنظيمات فى الفصل الثامن منه .

(٣) من أمثلة هذه الاتفاقات ما أبرم بين مجلس أوروبا وهيئة العمل الدولية فى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٥١ والاتفاقات المنعقدة بين هيئة اليونسكو ومجلس أوروبا والاتحاد الأمريكى ، والاتفاق المزمع عقده بين اليونسكو أيضا وجامعة الدول العربية .

(٤) هناك أمثلة متعددة على تلك الاتفاقات منها ما أبرم بين هيئة العمل الدولية وهيئة التغذية والزراعة ، United Nations Treaty Series Vol. XVIII p. 335. وبين هيئة العمل الدولية وهيئة اليونسكو Ibid. Vol XVIII p. 345. وبين هيئة العمل الدولية وهيئة الصحة العالمية . Ibid. Vol. XIX p. 269.

(٥) لم تعقد اتفاقات بين التنظيمات الدولية الإقليمية وبعضها ما عدا الاتفاقات العسكرية الفنية المبرمة بين كل من حلف بروكسل وحلف الأطلنطى ، وقد تنعقد مستقبلا .

وإلى جانب تلك الاتفاقات الثنائية توجد اتفاقات جماعية قد تعقد بين أكثر من تنظيمين (١) . وعلى تنوع تلك الاتفاقات فإنها لا تكاد تختلف فى جوهرها عن بعضها . لذلك نكتفى هنا بعرض اتفاقية واحـــدة تعتبر أحدث اتفاقية من هذا النوع لأنها ، ونحن نكتب هذا الموضوع ، لم تكن قد تم التوقيع عليها . وهى الاتفاقية المزمع عقدها بين جامعة الدول العربية وهيئة اليونسكو (٢) .

ويلاحظ :

ـــ أولا ـــ أن الذى سيوقع المعاهدة باسم الجامعة العربية هو الأمين العـام ، والذى سيوقعها باسم هيئة اليونسكو هو المدير العام للهيئة ، وكلاهما أكبر موظف دولى فى الهيئة التى يمثلها . فكما أن رئيس الدولة أو من يمثله هو الذى يوقع على المعاهدات الدولية فكذلك الاتفاقات التى تبرم بين التنظيمات الدولية وبعضها يوقعها أكبر موظف فيها أو من ينوب عنه .

ـــ ثانيا ـــ أن كلا من هذين الموظفين ليس له حق إبرام الاتفاقات ، ولكن تلك السلطة من اختصاص مجلس الجامعة ، والمجلس التنفيذى لهيئة اليونسكو ، وكل مجلس من هذين قد فوض الرئيس التنفيذى ليكون ممثلا له فى التوقيع .

(١) من أمثلة ذلك الاتفاق الثلاثي المنعقد بين كل من هيئة الأونرا U.N.R.R.A. والأمم المتحدة ، وعصبة الأمم فى ١٩ يونيه ، و٢٩ أغسطس سنة ١٩٤٦ لتتمكن هيئة الأونرا من عقد مجلس إدارتها فى مقر عصبة الأمم بجنيف . (أنظر :
United Nations Treaty Series Vol. I p. 97. Vol. v. p. 401.

(٢) أنظر فى مشروع الاتفاق بين هيئة اليونسكو وجامعة الدول العربية القرار رقم ١١٥٦/د ٢٥/ ج ٤ المتخذ فى ١٢/ ٤ / ١٩٥٦ ، والاتفاقية نفسها فى المذكرة رقم د/٢٥ / ٤/ ب المقدمة فى ٧/ ٢ / ١٩٥٦ إلى مجلس الجامعة .

— ثالثا — أهداف المعاهدة قد وردت فى ديباجتها ، ويمكن تلخيصها فيما يلى : (ا) توثيق التعاون بين الأمم عن طريق التربية والعلم والثقافة . (ب) رفع المستوى الثقافى للشعوب . (حـ) مسايرة الحركة الفكرية العالمية .

— رابعا — أما الوسائل التى اتفق التنظيمان على اتباعها لتحقيق تلك الأهداف فهى : (ا) التعاون بين التنظيمين فى المسائل المتعلقة بالتربية والتعليم والثقافة وذلك بواسطة فروعهما المختصة . (ب) التشاور بين التنظيمين عن طريق المباحثات ، وتأليف اللجان ، وعقد حلقات واجتماعات علمية . (حـ) جمع المعلومات والبيانات الإحصائية فى نواحى الحياة الثقافية والعلمية والتربوية وتبادلها . (د) إبرام اتفاقات مكملة لهذه المعاهدة لتنظيم تعاونهما المشترك ، وتنسيق جهودهما . (هـ) مدة المعاهدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ العمل بها ، ويعمل بها بعد شهر من توقيع كل من الطرفين عليها .

[حـ] الاتفاقات الشارعة :

هناك نوع ثالث من الاتفات التى قد تعقدها التنظيمات الدولية هى « الاتفاقات الشارعة » .

وهذه الاتفاقات يمكن إدراجها فى فئة الاتفاقات المسماة على أساس أنها ذكرت فى متن دساتير التنظيمات الدولية ، كما يمكن إدراجها فى فئة الاتفاقات غير المسماة على أساس أنه لم يرد فى متن الدساتير ذكر للموضوعات التى تعالجها ، وإنما ذكرت لتكون وسيلة فنية لإصدار تشريع دولى (١) .

---

(١) من خير الأمثلة على ذلك اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة ، فهى اتفاقية مسماة إذ نص على ضرورة إبرامها فى الفقرة الثالثة من المادة ١٠٥ من الميثاق ، وهى اتفاقية شارعة فى نفس الوقت لأنها تضمنت تشريعا دوليا جديدا ، وعقدت كما تعقد الاتفاقات الشارعة .

وبين هذه الاتفاقات والاتفاقات المسماة وغير المسماة فروق تتمثل فيما يلى :

١ ـــ الاتفاقات المسماة وغير المسماة تعقد بين التنظيم الدولى وعدد محدود من الدول فى أمر خاص بها . أما الاتفاقات الشارعة فتعقد بين عدد غير محدود من الدول ؛ وفى أمور تهم الدول جميعا .

٢ ـــ التنظيم الدولى يكون طرفا من أطراف الاتفاقات المسماة وغير المسماة ، ولا يكون طرفا فى الاتفاقات الشارعة وإنما تعقد تحت إشرافه .

٣ ـــ الاتفاقات المسماة وغير المسماة اتفاقات مقفلة . أما الاتفاقات الشارعة فإنها مفتوحة ، إذ تتضمن أمورا تهم الدول جميعا ، وبحكم ذلك تستميل الدول فتنضم إليها انضماما لاحقا بناء على نص خاص يبيح ذلك ، وإما عن طريق السير فعلا وفقا للقواعد العامة التى تضمنتها .

٤ ـــ الاتفاقات المسماة وغير المسماة تتضمن فى الغالب قواعد موضعية لا تتعدى آثارها أطرافها . أما الاتفاقات الشارعة فكثيرا ما تكون تسجيلا لقواعد سبق أن استقرت عن طريق العرف الدولى فتحولها من عرف إلى تشريع .

فالاتفاقات الشارعة ، إذن ، وسيلة فنية يستطيع التنظيم الدولى بمقتضاها أن يشرع . والأمثلة على النشاط التشريعى الذى قام فى ظل الاتفاقات الشارعة كثيرة . منها التشريع العمالى الدولى الذى أصدرته هيئة العمل الدولية منذ ربع قرن . فقد نصت المادة ١٩ من دستور هيئة العمل الدولية أنه يجوز للمؤتمر عندما يأخذ باقتراح ما فى شأن أى موضوع من الموضوعات المدرجة بجدول الأعمال أن يقرر ما إذا كان هذا الاقتراح يتخذ شكل

اتفاقية دولية أو شكل توصية إذا كان الموضوع أو بعض نواحيه لا يسمح بوضعه فى الحال فى شكل اتفاقية . وإذا قرر المؤتمر أن يتخذ الموضوع شكل اتفاقية دولية يجب أن يعتمدها بأغلبية ثلثى أصوات المندوبين الحاضرين . ثم تبلغ الاتفاقية للأعضاء للتصديق عليها . ويتعهد كل عضو أن يقوم فى خلال سنة على الأكثر من انتهاء دورة المؤتمر[1] بعرض الاتفاقية على السلطة المختصة لإصدار التشريع اللازم بشأنها ، أو لاتخاذ أى إجراء آخر ويخطر الأعضاء المدير العام لمكتب العمل الدولى بالإجراءات التى اتخذت لعرض الاتفاقية على السلطة المختصة ، وعما اتخذته تلك السلطة من أجراءات . فإذا حصل العضو على موافقة السلطة المختصة يقوم بإبلاغ المدير العام لمكتب العمل الدولى بهذا التصديق [2] . أما إذا لم يحصل العضو على موافقة السلطة المختصة فليس عليه سوى إخطار مدير مكتب العمل الدولى بهذا . وعلى ذلك فممثل الدولة لا يلتزم إلا بمجرد عرض الاتفاقية على السلطة المختصة فتصدق عليها ، أو لا تصدق .

والاتفاقات الشارعة التى انعقدت تحت إشراف هيئة العمل الدولية تعتبر سارية مدة عشر سنوات من يوم التصديق عليها . وعند انتهاء هذه المدة يجوز للأعضاء إنهاء العمل بها عن طريق تسجيل رغبتهم فى الأمانة العامة للأمم المتحدة ، فإذا لم يسجلوا هذه الرغبة فى خلال سنة تجددت المعاهدة عشر سنوات أخرى من تلقاء نفسها .

---

(١) إذا تعذر ذلك لظروف خاصة ، فيجب عرض الاتفاقية فى أقرب وقت ممكن بحيث لا يزيد فى أى حالة على ثمانية عشر شهرا من انتهاء الدورة (المادة ١٩ فقرة ١٥ من دستور هيئة العمل الدولية) .

(٢) تقضى المادة ٢٠ من دستور الهيئة أن يرسل مدير مكتب العمل إلى السكرتير العام لهيئة الأمم كل اتفاقية تم التصديق عليها لتسجل طبقا للمادة ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة .

ويجوز أيضا تعـديل تلك الاتفاقات ، ويتم ذلك بنفس الإجراءات التى تتخذ لعقد اتفاقيـة جديدة . وفى حالة إقرار تعديل الاتفاقية يعتبر تصديق العضو عليها فسخا للاتفاقية التى عدلت . ويتم الفسخ فورا بمجرد اعتبار الاتفاقية الجديدة نافذة المفعول . وبمجرد اعتبار الاتفاقية الجديدة نافذة يقفل باب التصديق على الاتفاقية التى عدلت ، غير أنهـا تظل نافذة بالنسبة للدول الأعضاء الذين سبق أن صدقوا عليهـا ، ولم يصدقوا على الاتفاقية الجديدة المعدلة .

ومنذ قيام هيئة العمل الدولية قد انعقد ما يزيد على مائة اتفاقية صدرت فى ظلها تشريعات عمالية موحدة فى مختلف بلاد العالم (١) .

وهذا النشاط التشريعى الذى بدا من جانب هيئة العمل الدولية كان له صدى عميق فى الأوساط الدولية ، فلم يكن من الغريب أن نرى بعض التنظيمات الفنية الأخرى تمنح نفسها مثل تلك السلطة ، فجاءت المادة ١٩ من اتفاق الهيئة الصحية العالمية تقضى بأن للجمعية الصحية سلطة إبرام المعاهدات والاتفاقيات الخاصة بأى مسألة تدخل فى نطاق أعمال الهيئة ، ثم جاءت المـادة ٢٠ من نفس الاتفاق تلزم الدولة العضوية بأن تتخذ الإجراءات الخاصة بالموافقة على هـذه الاتفاقية الشارعة فى خلال سنة

(١) انظر ملخصا للأحكام التى تتضمنها اتفاقات العمل الدولية فى رسالة الأستاذ مصطفى فتحى حسن وعنوانها : (اتفاقيات العمل الدولية وموقف المشرع المصرى منها) — كلية التجارة بجامعة القاهرة شعبة العلوم السياسية مايو سنة ١٩٥٣ من ص ١٨٤ إلى ص ٢٠١ .

انظر فى صدد تلك الاتفاقات :

Jean Morellet: Un type original de traités : Les conventions internationales du travail. Revue critique de droit international vol. 33. No.1. p. 1 et s.

ونصف من تاريخ إبرامها . وفى حالة عدم قبولها يكون عليها أن تقدم تقريرا بأسباب عدم قبولها . وجاءت كذلك الفقرة الرابعة من المادة الرابعة من اتفاق اليونسكو تمنح المؤتمر العام سلطة إبرام الاتفاقات الشارعة ، وتلزم الدولة العضو أن تقدم تلك الاتفاقات « إلى الجهة المختصة فيها فى خلال سنة واحدة من تاريخ انتهاء دورة المؤتمر العام » .

وأول تنظيم سياسى دولى[1] منح نفسه أو أحد فروعه تلك السلطة هو الأمم المتحدة . فقد نصت الفقرة الثالثة من المادة ٦٢ من الميثاق على أنه للمجلس الإقتصادى والاجتماعى « أن يعد مشروعات اتفاقات لتعرض على الجمعية العامة عن مسائل تدخل فى دائرة اختصاصه » . وهذا النص يخول المجلس سلطة إعداد اتفاقات شارعة . فله سلطة مطلقة فى إعداد تلك الاتفاقات ، وفى اختيار موضوعها . على أن يكون هذا الموضوع فى حدود المسائل التى تدخل فى دائرة اختصاصه . ولايجوز للمجلس أن يعرض تلك الإتفاقات الشارعة على الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة مباشرة كما هو الوضع بالنسبة لمؤتمر العمل الدولى ، أوالمؤتمر العام لليونسكو . بل عليه أن يعرضها على الجمعية العامة ، وهى وحدها المختصة بالنظر فى هذه الاتفاقات ، وفى أن تدخل عليها ما تراه من تعديلات .

وقد مارس المجلس السلطة المخولة له بمقتضى هذا النص على نطاق واسع ، ومن أهم ما حققه فى هذا النطاق إعداد « الإعلان العالمى لحقوق الإنسان »

---

(١) فى الواقع أن عصبة الأمم سبق أن منحت نفسها هذه السلطة مع خلو دستورها من النص عليها . فقد جعلت من حق جمعيتها العامة أن أن تعقد الاتفاقات الدولية بهذه الطريقة ، ومن أشهر ماعقدته من اتفاقات بروتوكول جنيف سنة ١٩٢٤ . غير أن هذا لايعدو كونه استثناء لم يعتبر سابقة يقاس عليها .

الذى وافقت عليه الجمعية العامة فى ١٠ ديسمبر سنة ١٩٤٨ باعتباره خطوة أولى يتلوها إبرام اتفاقية شارعة هى « الميثاق الدولى لحقوق الإنسان[١] » .

ووفق المجلس إلى إعداد الإتفاقية الخاصة بمنع جريمة إبادة الجنس والعقاب عليها ، وأقرتها الجمعية العامة فى ديسمبر سنة ١٩٤٨ . وهناك اتفاقات أخرى أعدها المجلس ، ووافقت عليها الجمعية العامة ، وتعتبر خطة واسعة نحو إيجاد تشريع دولى اجتماعى [٢] .

ويلاحظ بوجه عام مابين هذه الاتفاقات الشارعة وبين اتفاقات العمل الدولية من تشابه فى طريقة إبرامها . إلا أنه مع ذلك بينهما فارق هام ، هو أن الأولى لابد فيها من توقيع الدول عليها ، ثم التصديق بعد ذلك . أما الثانية فليس فيها توقيع وإنما تقدم فورا إلى السلطة المختصة بالتصديق عليها ، ولها أن توافق أولا توافق . وربما كان مصدر هذا الفرق هو الصبغة السياسية التى تتميز بها الاتفاقات الشارعة التى تعقدها الأمم المتحدة ، ولوكانت قاصرة على الشئون الاقتصادية والاجتماعية . ومما يؤيد ذلك أن الدول فى مؤتمر سان فرنسسكو رفضت إعطاء سلطة إعداد مشروعات الاتفاقات الشارعة للجمعية العامة لأنها تخشى أن يمس هذا التشريع الدولى بسيادتها التى تعتز بها ، وتحرص عليها .

وفى رأينا أن هذه الاتفاقات ، أيا كانت المسائل التى تعالجها ، وأيا

---

(١) أنظر فى هذا الصدد بحث الأستاذ عبد الحميد عبد الغنى بعنوان « الميثاق الدولى لحقوق الانسان » المنشور بالمجلة المصرية للقانون الدولى مجلد ١١ سنة ١٩٥٥ .

(٢) من هذه الاتفاقات ، اتفاقية حرية الأنباء والاعلام ، والاتفاقية الخاصة بتنظيم مسائل اللاجئين ، والاتفاقية المعدلة لاتفاق تحريم المخدرات ، والاتفاق الخاص بتحريم الاتجار فى الرقيق .... الخ .

كانت الهيئة المختصة بإعدادها ، لا توصف بأنها « اتفاقات شارعة » إلا عن طريق التجوز مادام أطرافها لم يتعهدوا بتقديمها فورا إلى السلطة المختصة بالتصديق عليها .

تعقيب :

يستخلص من المواد التي تضمنتها تلك الاتفاقات ما يأتى :

١ — المفاوضات تكون عادة من اختصاص كبار موظفى التنظيم ، أو من اختصاص لجان فنية تشكل لهذا الغرض .

٢ — يكون التوقيع على الاتفاق من اختصاص الأمين العام للتنظيم بموجب تفويض يصدر من الهيئة العاملة المختصة بإبرام الاتفاق مثل الأمانة العامة ، أو المجلس التنفيذى للوكال المتخصصة .

٣ — التصديق على الاتفاق ، إذا كان مطلوبا ، يكون عادة من اختصاص الهيئة العاملة التي تكون أكثر تمثيلا لأعضاء التنظيم مثل الجمعية العامة للأمم المتحدة ، والمؤتمر العام لهيئة العمل الدولية .

٤ — تسجل تلك الاتفاقات فى الأمانة العامة للأمم المتحدة وفقا لأحكام المادة ١٠٢ من الميثاق .

٥ — بين هذه الاتفاقات وبين المعاهدات التي تعقد بين الدول المستقلة التامة السيادة لا يوجد خلاف فى الصياغة ، ولا فى القواعد الفنية والاجرائية الخاصة بتاريخ سريانها ومدته ، ولا فى تفسيرها ، والانضمام اللاحق اليها ، وتعديلها وإلغائها . فكأن الاتفاقات التي تبرمها التنظيمات الدولية لا تختلف شكلا أو موضوعاً عن المعاهدات الدولية التي تبرمها الدول وحق التعاهد(١)

(١) Jus tractactus

الذى كان إلى عهد قريب مظهرا من مظاهر السيادة تنفرد به الدولة وحدها قد صار الآن شائعا بين الدول ، وبين التنظيمات الدولية .

٣ ــ سلطة اصدار توصيات واتخاذ قرارات

سلطة إصدار التوصيات واتخاذ القرارات هى السلطة الحقيقية للتنظيمات الدولية ، فبمقتضاها يمكنها أن تعمل وأن تحقق رسالتها

ويصدر التنظيم من هذه التوصيات وتلك القرارات مايكون فى دائرة اختصاصه من كافة الأمور ، دون تمييز بين كون تلك الأمور تتعلق بالسلطة التنفيذية ، أو التشريعية ، أو القضائية ، لأن مبدأ فصل السلطات فى محيط التنظيمات الدولية ليس مبدآ أساسياً .

والقرارات أو التوصيات التى تصــــدر من التنظيم سواء أ كانت من خصائص السلطة التنفيذية كفرض عقوبة على دولة عضو ، أو من خصائص السلطة التشريعية كالموافقة على اتفاقية ، أو وضع لائحة داخلية . أو كانت من خصائص السلطة القضائية مثل فض نزاع قائم بين دولتين . تلك التدابير كلها على اختلاف أنواعها تسمى « توصيات » أو « قرارات »[١] أما حين تصدر مثل هـذه التدابير من قبل الدول فى شئونها الداخلية فإن أسماءها تختلف باختلاف الصور التى تصدر فيها ، والموضوعات التى تتناولها فأحيانا تسمى المرسوم ، وأحيانا تسمى القانون ، أو اللائحة ، أو الأمر العسكرى أو حكم المحـكمة . . . وهكذا .

---

(١) التوصيات مترجمة من كلمة Recommandations. Recommendations وقد تستعمل فى هذا المعنى أيضا كلمة دعوة «call upon» . « inviter »

أما القرارات فهى مترجمة من كلمة Decision . أما كلمة Resolution وقد ترجمت بعبارة تدبير فتشمل التوصية والقرار .

فكأن التنظيمات الدولية فقيرة فى العبارات الاصطلاحية التى تعبر عن مظاهر تلك السلطة ، ومن نتائج هذا الفقر صعوبة دراسة التدابير التى تتخذها ، لأنها جميعا تحمل أحد الاسمين : « توصية » أو « قرار » مع أنها فى حقيقة أمرها متنوعة بتنوع الموضوعات التى تعالجها ، والهيئات العامة التى تصدرها .

ومما يزيد فى هذه الصعوبة ، وجود الخلط اللغوى والفقهى بين كلمتى « قرار» «وتوصية » ، واستعمال كل منهما بدون تمييز بين المدلول الدقيق لها .

[ا] الفرق بين التوصية والقرار

القرار فى الواقع هو الأمر الذى يصدر من التنظيم ، أو من أحد فروعه موجها إلى الدولة العضو ، أو إلى هيئة من الهيئات التابعة له ، أو إلى موظف من الموظفين العاملين فيه ، وهذا القرار يتضمن قوة الإلزام فى ذاته ، ولا يختلف فى قوته عن أى قانون داخلى تصدره دولة من الدول .

أما التوصية فهى نصيحة ، أو رغبة ، أو دعوة يوجهها التنظيم فى أمر ما إلى أحد فروعه ، أو أحد أعضائه ، أو إلى تنظيم آخر . ولا تتضمن معنى الأمر والإلزام ، فلا يكون لها قوة فى ذاتها إلا حين يقبلها الطرف الذى وجهت إليه . وذلك فى حالات خاصة سنعرض لها فيما بعد . (١)

وباختصار : إن القرار ملزم فى ذاته ، أما التوصية فـــلا تحمل معنى

---

(١) فى قضية مضيق كورفو صدر بيان مستقل من ستة قضاة من محكمة العدل الدولية فيما يتعلق بسلطة مجلس الأمن فى إلزام أطراف أى نزاع ذى طابع قانوني بإحالته إلى محكمة العدل الدولية . وجاء فى هذا البيان تعريف عام للتوصية نصه :

the term «recommendation according to its normal meaning meant something not mandatory, binding, or compulsory. . . »

الإلزام . ومع وضوح هذا الفارق بينهما فعند تطبيق المواثيق الدولية تقوم بسببها صعوبات كثيرة . ومن أسباب تلك الصعوبات استعمال هاتين الكلمتين بدون تدقيق فى وضعهما فيقع اللبس . وفيما يلى ايضاح لذلك بالأمثلة :

١ — نصت المادة السابعة من ميثاق جامعة الدول العربية على أن « ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة فى الجامعة ، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله . وفى الحالتين تنفذ قرارات المجلس فى كل دولة وفقا لنظمها الأساسية » .

ومن هذه المادة يتضح مقدار الخلط الشائع بين عبارة « توصية » وعبارة « قرار » . فما يصدره مجلس الجامعة بالإجماع يسمى قرارا ، لأنه يتضمن فى ذاته قوة الإلزام ، وهو ملزم للجميع . أما ما يصدر بالأكثرية فهو توصية لا تتضمن معنى الإلزام ، ولا تكون ملزمة إلا للدولة التى وافقت عليها .

٢ — ميثاق الأمم المتحدة نفسه لم يسلم من هذا الخلط . فالمادة ٢٧ منه تقضى بأن « تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الإجرائية بموافقة سبعة من أعضائه وتصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الأخرى كافة بموافقة سبعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة . . . . » .

والاصطلاح المستعمل فى هذه المادة هو كلمة « قرار » التى يفهم منها أن جميع التدابير التى يتخذها مجلس الأمن ملزمة ، مع أن الأمر ليس كذلك إذ يصدر عنه ما هو غير ملزم (توصية) وما هو ملزم (قرار) . فجميع التدابير التى تصدر من مجلس الأمن بناء على أحكام الفصل السادس الخاص

بفض المنازعات بالطرق السلمية توصيات غير ملزمة .

أما جميع التدابير التي تصدر بناء على أحكام الفصل السابع من الميثاق فيما يتخذ من أعمال فى حالات تهديد السلم ، فهى قرارات تتضمن قوة الإلزام .

وهناك أمثلة أخرى كثيرة توضح هذا اللبس الذى يظهر أحيانا فى نفس ما يصدر عن التنظيم (١) : فقد تصدر منه قرارات فى صورة توصيات ، أو توصيات فى صورة قرارات . ولا يتسع المقام هنا لإيراد هذه الأمثلة . وحسبنا ما قدمناه من ملاحظات بشأنها .

[ب] ماهية التوصية :

قد يسهل فهم ماهية القرار لأنه لا يكاد يختلف عن القانون الداخلى . وليس الأمر كذلك بالنسبة للتوصية ، إذ لا يكاد يكون لها شبيه فى القانون الداخلى .

وموطن الصعوبة هو معرفة مدى القوة الحقيقية التى تتضمنها التوصية . فاذا كانت لا تتضمن أى إلزام فلم يصدرها التنظيم ؟ وإذا كانت تتضمن إلزاما فما الفرق بينها وبين القرار ؟ .

إن بين القرار والتوصية فرقا دقيقا ، غير أنه لا يمكن إدراك هذا الفرق

---

(١) يبدو هذا اللبس فى التدابير التى تصدر من مجلس جامعة الدول العربية . فكلها تسمى « قرارات » مع أن منها قرارات ملزمة مثل القرار رقم ١٤ ، ومنها توصيات غير ملزمة مثل القرار رقم ٦٥٨ ومنها بيانات عامة مثل القرار ٢٣٢ ومنها بيانات خاصة مثل القرار ٥٩٧ ومنها إعلان إبداء العطف مثل القرار ٥٧

وتصدر التوصيات أيضا فى صيغ وأساليب متعددة . فقد تصدر فى أسلوب رجاء مثل القرار ١٦٣ أو فى أسلوب تحبيذ مثل القرار ٦٦٠ ، أو فى صيغة اقتراح مثل القرار ١١٤ . وكل تلك الصيغ المتعددة تجعل إدراك ماهية تلك التوصيات عسيرة .

وفهمه إلا بدراسة خصائص التوصية ، وتحديد ماهيتها :

١ — تتضمن التوصية إلزاما أدبيا وسياسيا . ومصدر هـــذا الإلزام انضمام الدول إلى التنظيم . فهذا الانضمام يتضمن معنى قبول الدول أن تساهم بكل ما فى وسعها لمساعدة التنظيم فى أداء رسالته . ومن عناصر تلك المعونة تنفيذ التوصيات التى تصدر عنه، ولو كانت غير ملزمة [1] .

٢ — تتضمن بعض التوصيات إلزاما للدولة الموجهة إليها بأن تفضى بالأسباب التى جعلتها تمتنع عن تنفيذها . ومن تلك التوصيات ما يصدره مؤتمر العمل الدولى ، ومؤتمر اليونسكو ، لأنها تتضمن بموجب دستورهما إلزام الدول الأعضاء أن تقدم فى مدة معينة بيانا بالخطوات التى اتخذتها بصدد هذه التوصيات . وفى حالة ما إذا رفضتها يطلب منها إيضاح أسبــاب الرفض [2] . وهذا يتضمن معنى الإلزام .

٣ — هناك توصيات لا تتضمن إلزام الدول بتقديم بيان عن الترتيبات التى اتخذت بصددها . ولـكن قد يتفق التنظيم مع الدول الأعضاء أن تخبره عن مدى ما اتخذ ، أو ما ينتظر اتخاذه نحو تنفيذ أحكام تلك التوصيات [3] .

٤ — من خصائص التوصيات أنها قابلة للتحول من تدبير غير ملزم إلى

---

(١) قد يكون مصدر الإلزام السياسى والأدبى كون التوصية صادرة من مجموعة ضخمة من الدول تتمثل فيها قوة الرأى العامالعالمى . وشعورالدولة أوالهيئة بهذا يجعلها تقبل التوصية ولو كانت لا توافق رغبتها .

(٢) أنظر الفقرة الخامسة من المادة ١٩ من دستور هيئة العمل الدولية ، والفقرة الرابعة من المادة الرابعة من اتفاق اليونسكو .

(٣) أنظر الفقرة الأولى من المادة ٦٤ من ميثاق الأمم المتحدة وصفحة ١٥١ ، ١٥٢ من هذا الـكتاب .

تدبير ملزم . ويتم ذلك إذا أعلنت الدولة أو الهيئة قبولها للتوصية التي وجهت إليها . فعندئذ تتحول تلك التوصية فتصبح أمراً ملزما لا يجوز العدول عنه[1].

٥ — من خصائص التوصية أنها إجراء تمهيدي يتمكن به التنظيم من معرفة موقف الدول تجاه رغباته ومطالبه . فاذا لم تخضع الدول لتلك الدعوة الودية التي تحملها إليها التوصية ، وكان في عدم الخضوع إضرار بالتنظيم ، أو ببعض أعضائه جاز له أن يعد تلك الدولة خارجة عن نظامه ، وكان له أن يتخذ حيالها إجراء أكثر حزما يتمثل في القرار الملزم . وشعور الدولة بقدرة التنظيم على هذا يقرب التوصيات من الصفة الإلزامية .

يتضح من ذلك أن التوصية تتضمن إلزاما سياسيا وأدبيا [1] ، ولو أنها لا تتضمن إلزاما قانونيا[2] ، وقد يكون ذلك أكثر ملاءمة للمجتمع الدولي من القرارات الملزمة التي قد تراها الدول ماسة باستقلالها ، وجارحة لسيادتها .

وتختلف التوصيات باختلاف التنظيمات الدولية ، وباختلاف الهيئات العاملة فيها ، وباختلاف موضوعها ، والجهة الموجهة لها .

ويمكن أن نذهب في تقسيم التوصيات مذاهب متعددة :

١ — فقد تقسم تبعاً للهيئة العاملة التي تصدر عنها . وهذا التقسيم هو

---

(١) بين التوصية والالتزام الطبيعي في القانون الخاص تشابه . ففي الالتزام الطبيعي أنه إذا حدث أن مدينا سقط عنه الدين بمضي المدة ولكنه بدافع من ضميره أو لأي سبب آخر قام بالوفاء أو تعهد به ، فان الوفاء أو التعهد به يكونان صحيحين ملزمين لا يستطيع هذا المدين أن يرجع عنهما . ومثل هذا أيضا في الدولة أو الهيئة التي قبلت التوصية .

(٢) moral force

(٣) legal force

المأخوذ به فى التنظيمات الدولية ذات الفروع المتعددة ، وعلى مقتضاه تنظم تلك التوصيات ، وتسجل ، وترتب ، وتحفظ فى مضابط التنظيمات .

وعلى هذا الأساس تقسم توصيات الأمم المتحدة إلى خمسة أنواع : التوصيات الصادرة من الجمعية العامة[1] ، والصادرة من مجلس الأمن ، والصادرة من المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، والصادرة من مجلس الوصاية ثم الصادرة من محكمة العدل الدولية ، وتعرف بالآراء الاستشارية . أما الأمانة العامة فليس لها حق إصدار توصيات ، ولكنها تمارس ذلك عن طريق آراء تبديها لمختلف الفروع العاملة فى الشئون الفنية والقانونية حين يطلب منها ذلك[2] .

٢ — وقد تقسم التوصيات أيضا تبعاً للموضوعات التى تعالجها ، وبذلك يمكن وصفها بأنها قضائية ، أو تشريعية ، أو إدارية ، أو تأديبية . ويمكن أن توصف بأنها سياسية ، أو اقتصادية ، أو اجتماعية ، أو ثقافية ، أو مالية ... الخ

ولا تلتزم التنظيمات الدولية هذا التقسيم ، لأن مبدأ فصل السلطات غير ملتزم فيها من ناحية ، ومن ناحيــــة أخرى لأن السياسة تتغلب على كافة التوصيات مهما كان موضوعها ، فيقل أن ترى توصية يمكن أن تعتبر ذات

---

(١) أنظر Blaine Sloan F. The binding force of a recommendation of the General Assembly of the United Nations B.Y.B.I.L. 1948 p.1.

(٢) على هذا الأساس يقسم مايصدر من الجامعة العربية إلى أربعة أنواع : توصيات مجلس الجامعة ، وتوصيات اللجان الفنية الدائمة ، وتوصيات مجلس الدفاع المشترك ، وتوصيات المجلس الاقتصادى . أما التوصيات التى تصدر من الاتحاد الأمريكى فيمكن أن تكون تسعة أنواع وذلك بنسبة عدد الهيئات العاملة فيه . (أنظر المادتين ٣٢ ، ٥٧ من ميثاق بوجوتا)

صـــبغة خالية من العامل السياسى[1] .

٣ ــ وقد تقسم التوصيات تبعاً للجهة التى توجه إليها . فقد توجه إلى دولة معينة مثل التوصية التى صدرت من مجلس الأمن فى أول سبتمبر سنة ١٩٥١ موجهة إلى مصر بشأن حرية الملاحة فى قناة السويس .

وقد توجه إلى دولتين متنازعتين ، مثل التوصية الصادرة من مجلس الأمن فى ١٩ أبريل سنة ١٩٤٧ إلى كل من حكومتى انجلترا وألبانيا بإحالة النزاع القائم بينهما إلى محكمة العدل الدولية .

وقد توجه إلى مجموعة معينة من الدول مثل التوصية الصادرة من جامعة الدول العربية برقم ٧٢٥ بتاريخ ١٧/١/١٩٥٤ موجهة إلى الدول الأعضاء فيها لدفع المتبقى من أنصبتها من مصروفات الجامعة .

وقد توجه التوصية إلى كافة الدول الأعضاء فى التنظيم ، مثل توصية الجمعية العـامة للأمم المتحدة فى ١٨ مايو سـنة ١٩٥١ ، وقد طلبت فيها من الدول الأعضاء أن تمتنع عن « تصدير أى معدات أو منتجات حربية ، أو أدوات نقل ، أو زيت ، أو مواد صالحة لإنتاج ذى قيمة حربية إلى الصين ، أو كوريا » .

وقد توجه التوصيات من تنظيم إلى آخر . فيمكن فى هذه الحالة تقسيمها تبعا لنوع التنظيمات التى تصـــدرها ، أو توجه إليها . وأهم أنواع هذه التوصيات هى التى تصدر من الأمم المتحدة موجهة إلى الوكالات المتخصصة[2]

(١) مما تجدر ملاحظته أن بعض العاملين فى جامعة الدول العربية قسموا قرارات وتوصيات المجالس إلى أنواع تتعدد بتعدد الموضوعات التى تعالجها فيها : ثقافية ، واقتصادية ، وصحية ، وإدارية ، ومالية ... الخ . غير أن هذا التقسيم لم ينتشر .

(٢) أنظر الفقرة الثانية من المادة ٦٣ من الميثاق .

أو التى تصدر من الوكالات المتخصصة موجهة إلى الأمم المتحدة . ومن ذلك مشورات المؤتمر العام لهيئة اليونسكو فى شئون التربية والعلوم والثقافة الموجهة إلى هيئة الأمم المتحدة[1] .

وقد توجه التوصيات من أحد فروع التنظيم إلى فرع آخر منه ، ويمكن تقسيمها إلى نوعين : التوصيات العامة التى يصدرها فرع إلى فرع آخر فى كافة الأمور التى تدخل فى نطاق اختصاص التنظيم . ومن ذلك توصيات الجمعية العامة التى تصدرها طبقاً للمادة العاشرة من الميثاق إلى مجلس الأمن . والتوصيات الخاصة : هى التى نصت عليها مواثيق التنظيمات الدولية ذات الفروع المتعددة التى يتطلب اتخاذ تدابيرها فى أمر معين ، موافقة فرعين من فروعها ليصدر التنظيم قراره فى هذا الشأن . فالتدبير الذى يصدر أولا من أحد الفرعين موجها إلى الفرع الآخر هو توصية لأنه لا يتضمن فى ذاته أى قوة إلزامية مادام الفرع الثانى لم يوافق ، فاذا تمت الموافقة تحولت تلك التوصية إلى قرار ملزم .

ومن أمثلة ذلك توصية من مجلس الأمن يوجهها إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة لإيقاف عضو عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها . فهذا التدبير يكون غير ملزم للجمعية العامة ، ولكن لها أن توافق عليه فيتحول بذلك إلى قرار ملزم ، ويوقف العضو . ولها ألا توافق فتعتبر التوصية كأنها لم تكن[2] .

ومن الأمثلة أيضا توصية المجلس التنفيذى لهيئة اليونسكو[3] إلى المؤتمر

---

(١) أنظر الفقرة الخامسة فى المادة الرابعة من الاتفاق الخاص بانشاء هيئة اليونسكو .

(٢) أنظر المادة الخامسة من ميثاق الأمم المتحدة .

(٣) أنظر الفقرة الثانية من المادة الثانية من الاتفاق الخاص بانشاء اليونسكو .

العام للهيئة بقبول عضو جديد من غير أعضاء الأمم المتحدة . فهذه التوصية لا تكون ملزمة للمؤتمر العام ، إلا إذا وافق عليها فتنقلب بهذه الموافقة إلى قرار ملزم ، ويقبل العضو بناء عليه .

٤ — وقد فرقت محكمة العدل الدولية فى أحد آرائها الاستشارية[١] بين نوعين من التوصيات التى قد تصدر من التنظيمات الدولية :

(ا) « التوصية المحددة » وهى التى يتقيد التنظيم فيها بين حالتين لا ثالث لهما . فإما أن يوصى وإما أن يمتنع عن التوصية . ولا يبيح له دستور التنظيم الخروج عنهما . ومن أمثلة ذلك التوصية بقبول عضو جديد ، أو وقف عضو ، أو فصله . وذلك وفقا للمواد ٤ ، ٥ ، ٦ من ميثاق الأمم المتحدة .

(ب) «التوصية غير المحددة» وهى التى تكون سلطة التنظيم فى إصدارها غير مقيدة بحالتين . فله أن يصدر ما يشاء من تدابير دون أن يتقيد بقيود . ومن أمثلة ذلك سلطة مجلس الأمن فى فض المنازعات بالطرق السلمية . فله أن يوصى أطراف النزاع بما يراه ملائما من الاجراءات ، وطرق التسوية[٢] .

---

(١) طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٤٩ فتوى من محكمة العدل الدولية استفسرت فيها عما إذا كان يجوز « للجمعية العامة أن تصدر قرارا بقبول عضو جديد فى هيئة الأمم المتحدة طبقاً للفقرة الثانية من المادة الرابعة عندما يمتنع مجلس الأمن عن إصدار التوصية بقبوله سواء لعدم توافر الأغلبية المطلوبة ، أو لاعتراض أحد الأعضاء الدائمين على قرار المجلس بقبوله » . وقد أجابت المحكمة على هذا السؤال بالنفى فى رأيها الاستشارى الذى أصدرته فى ٣ مارس سنة ١٩٥٠ ، وذكرت أن توصية مجلس الأمن السابقة شرط لصدور قرار الجمعية العامة بالقبول . وفى حيثيات الفتوى تصدت المحكمة لتحليل ماهية التوصية بوجه عام .

(٢) أنظر سلطة مجلس الأمن فى فض المنازعات بالطرق السلمية فى الفصل السادس من الميثاق .

فالتوصية فى الحالة الأولى ليس لها إلا صورة واحدة ، أما فى الثانية فتتخذ عدة صور(١) .

وهناك توصية جديرة بالاهتمام لأنها تختلف عن غيرها من التوصيات فى قوتها الأدبية والمعنوية . وهى الرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية . فقد خول القانون الأساسى لمحكمة العدل الدولية حق إبداء الفتاوى فى المسائل القانونية بناء على طلب بعض فروع الأمم المتحدة ، أو بناء على طلب أى تنظيم دولى حصل على الترخيص له بذلك وفقا لأحكام ميثاق الأمم المتحدة(٢) . وما تصدره المحكمة من فتاوى فى مثل هذه المسائل يعتبر توصيات غير ملزمة للهيئة التى طلبتها . ومع ذلك فإن لهذه التوصية قوة أدبية سببها أنها صادرة من أكبر هيئة قضائية فى العالم .وهذه القوة تحمل التنظيمات التى طلبت الفتوى على التقيد بها ، أو على الأقل تتأثر بها فى كل ما تصدره بعد ذلك من توصيات أو قرارات .

(م) ماهية القرار

القرار — كما أسلفنا — هو الأمر الملزم الذى يصدر من التنظيم أو أحد فروعه موجها إلى الدول الأعضاء ، وقد يوجه إلى بعض الهيئات الأخرى . ومصدر هذا الإلزام هو تعهد الدول الأعضاء ، صراحة أو ضمنا ، أن تلتزم

---

(١) وضعت محكمة العدل فى حيثيات فتواها هذه مقياسا لغويا للنوعين . فأطلقت على الأول عبارة .... recommending that ويرادفها : « يوصى بناء على ... » وعلى الثانى عبارة ..... recommending what ويرادفها : « يوصى بما يراه ... ! »
G. G. Fitzmaurice . The Law and procedure of the International Court of Justice : International Organizations and tribunals B. Y. B. I. L. 1952 p. 31.

(٢) انظر أحكام المادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة ، والمادة ٦٥ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية .

مقدما بتنفيذ كافة القرارات التي يتخذها التنظيم الدولى ، وبالعمل بها .

وتلك القرارات تقسم على الصورة التي اتبعت فى تقسيم التوصيات . فتقسم تبعا للهيئة التي تتخذها . فتكون قرارات هيئة الأمم المتحدة ، على هذا الأساس ، ثلاثة أنواع :

١ — قرارات الجمعية العامة . ومنها التي تصدر لانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين ، وأعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وأعضاء مجلس الوصاية(١) . ومنها القرارات التي تصدر للموافقة على اتفاقات تكون هيئة الأمم المتحدة طرفا فيها(٢) . ومنها التي تصدر للموافقة على الميزانية (٣) .

٢ — قرارات مجلس الأمن . ومنها القرارات التي يتخذها وفقاً لأحكام المادتين ٤١ و ٤٢ من الميثاق بشأن التدابير البوليسية التي يقوم بها فى حالات تهديد السلم ، أو الإخلال به ، أو وقوع العدوان .

٣ — قرارات محكمة العدل الدولية . وهى أحكامها التي تصدر وفقاً لنظامها الأساسى .

أما الهيئات العاملة الأخرى فى الأمم المتحدة فلا تملك حق اتخاذ القرارات . وإن كانت تتمتع بسلطة إصدار التوصيات كما أسلفنا(٤) .

---

(١) انظر المواد ٢٣ و ٦١ و ٨٦ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) انظر المادتين ٦٣ و ٨٥ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٣) أنظر المادة ١٧ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٤) يمكن تطبيق هذا التقسيم على قرارات جامعة الدول العربية فمنها قرارات مجلس الجامعة كالتي يتخذها بناء على أحكام المادة الخامسة من الميثاق العربي لفض المنازعات بالطرق السلمية ، والتي تصدر بناء على أحكام المادة السادسة بصد العدوان ، أو لفصل دولة عضو (الفقرة الثانية من المادة ١٨) . والقرارات التي تصدر من المجلس الاقتصادى والاجتماعى . ويلاحظ أن هناك خلافا حول كونها قرارات ملزمة أو مجرد توصيات . ومنها قرارات مجلس الدفاع المشترك التي تصدر وفقا للمادة السادسة من معاهدة الدفاع المشترك .

ويمكن تقسيم القرارات حسب موضوعها إلى قرارات قضائية (أحكام محكمة العدل الدولية) ، وقرارات تشريعية (الموافقة على اتفاق يكون التنظيم طرفا فيه) ، وقرارات تأديبية (فصل عضو من التنظيم) وقرارات مالية (الموافقة على ميزانية التنظيم) وقرارات إدارية (تعيين موظف دولى) .... الخ

وقد تقسم القرارات تبعا للجهة التى توجه إليها . فقد توجه إلى دولة واحدة ، مثل القرار الصادر من مجلس العصبة فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٣٩ بفصل الاتحاد السوفييتى من العصبة على أثر اعتدائه على فنلندا .

وقد يصدر لدولتين مثل القرار الصادر من مجلس الأمن فى أول أغسطس سنة ١٩٤٧ بطلب وقف القتال بين أندونيسيا وهولندة .

وقد يصدر لمجموعة من الدول مثل قرار مجلس الأمن الصادر فى ٢٩ مايو سنة ١٩٤٨ إلى الحكومات والسلطات المختصة لوقف القتال فى فلسطين.

وقد يصدر لكافة الدول الأعضاء فى التنظيم مثل القرار ٢٩٢ الصادر من مجلس جامعة الدول العربية بتاريخ ١ / ٤ / ١٩٥٠ الخاص بمنع البلاد العربية : « أن تتفاوض فى عقد صلح منفرد ، أو أى اتفاق سياسى أو عسكرى أو اقتصادى مع إسرائيل » .

أما القرارات التى يوجهها فرع إلى فرع آخر فى نفس التنظيم فيشترط لصدورها أن تكون موجهة إلى فرع تابع للفرع الذى قد اتخذ القرار . فإذا كانت الفروع متساوية فإن هذه المساواة تحول دون أن يكون لأحدها سلطة إصدار قرارات للآخر . فمن ذلك أن مجلس جامعة الدول العربية له أن يصدر قرارات ملزمة إلى الأمانة العامة ، واللجان الفنية الدائمة لأن تلك الهيئات تابعة له . أما فى الأمم المتحدة فإن هيئاتها العاملة متساوية قانونا فليس لها أن توجه قرارات إلى بعضها .

أما القرارات التى يصدرها تنظيم دولى لتنظيم آخر فلا تكاد تكون موجودة ، لأن التنظيمات الدولية مستقلة عن بعضها [1] فليس للوكالات المتخصصة ، ولا للتنظيمات الدولية الإقليمية أن توجه قرارات إلى هيئة الأمم المتحدة ، كما أنه ليس لهذه الهيئة أن توجه إليهما قرارات آمرة .

ومن الجائز أن يكون لهيئة الأمم المتحدة سلطة إصدار القرارات إلى بعض التنظيمات الدولية الإقليمية التى قد ترتبط بها مستقبلا . فقد نصت المادة ٥٣ من الميثاق على أن مجلس الأمن يستخدم « التنظيمات والوكالات الإقليمية فى أعمال القمع كلما رأي ذلك ملائماً » ويستخلص من مدلول هذه المادة أن ميثاق الأمم المتحدة قد منح مجلس الأمن سلطة إصدار قرارت إلى بعض التنظيمات الإقليمة . غير أنه لم يحدث إلى الآن ما يؤذن باتخاذ مثل هذه القرارات لأن الأمم المتحدة لم تتعامل مع تلك التنظيمات الإقليمية ، ولم تحصل منها على موافقة تبيح لها ممارسة هذا الحق .

وهذه التقسيمات المختلفة نظرية ، فى واقع الأمر ، أكثر مما هى عملية . لأن جميع القرارات على اختلاف الهيئات التى تصدر منها ، وعلى اختلاف الموضوعات التى تتناولها ، وعلى اختلاف الجهات التى توجهها ، أو التى توجه إليها ، كلها تتضمن قوة ملزمة واحدة ، فلا فرق بين قرار وآخر فى درجة الإلزام . وإذا وجد فرق فمرجعه فى الحقيقة إلى طريقة التنفيذ ، لأن التنظيمات الدولية ، بوجه عام ، ينقصها السلطة العليا التى تملك تنفيذ قراراتها ، لذلك يوكل هذا التنفيذ إلى الدول ، أو إلى بعض الهيئات التابعة للتنظيم .

---

(١) قد سجل هذا الاستقلال فى متن دساتير بعض التنظيمات الدولية الفنية فقد ذكرت المادة العاشرة من الإتفاق الخاص بإنشاء اليونسكو بشأن علاقته مع هيئة الأمم المتحدة : « على تعاون الهيئتين فى تحقيق أغراضهما المشتركة مع احترام استقلال هذه الهيئة فى حدود اختصاصاتها المقررة فى هذا النظام الأساسى » .

فالقرارات من حيث أسلوب تنفيذها على أربعة أنواع :

١ – القرارات التي تنفذ في الحال ، أي بمجرد صدورها . ومنها القرارات الخاصة بانتخاب أعضاء المجالس المحدودة في التنظيم . والقرارات الخاصة بسير العمل فيه كالموافقة على الميزانية ، أو تعيين موظف . . . .

٢ – القرارات التي يكون تنفيذها منوطا بالدول التي صدر القرار في مواجهتها كأن يطلب منها الامتناع عن عمل معين كوقف القتال ، أو القيام بعمل معين كالتراجع إلى خطوط حربية معينة (١) .

٣ – القرارات التي يكون تنفيذها منوطا بكافة أعضاء التنظيم الدولي ، أو بمجموعة معينة من الدول (٢) .

٤ – القرارات التي يكون تنفيذها منوطا بفرع من فروع التنظيم دون غيره . ومن أهم هذه القرارات أحكام محكمة العدل الدولية . فتلك الأحكام ملزمة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة (٣). ولكن « إذا امتنع أحد المتقاضين في قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة فللطرف الآخر أن يلجأ إلى مجلس الأمن ، ولهذا المجلس ، إذا رأى

---

(١) من هذا : قرارات مجلس الأمن التي يصدرها بناء على حكام المادة ٤٠ من الميثاق ، وهي تقضي بأن لمجلس الأمن له « أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة ، ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم ، أو بمركزهم.. »

(٢) من أمثلة ذلك أن تتخذ منظمة تدبيراً عسكريا لمساعدة المعتدى عليه ، وهي لا تملك الأداة العسكرية التي تستطيع بها التنفيذ . ففي هذه الحالة تكل المنظمة أمر التنفيذ إلى الدول الأعضاء ، أو إلى مجموعة منهم . فإذا أرادت الجامعة العربية مثلا أن تنفذ المساعدة المتبادلة المنصوص عنها في المادة السادسة من ميثاقها فإنها تكل أمر اتخاذ التدابير لدفع الاعتداء إلى إحدى الدول العربية ، أو إلى مجموعة منها .

(٣) نصت المادة ٩٤ من ميثاق الأمم المتحدة على أن يتعهد كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة أن ينزل على حكم محكمة العدل الدولية في أي قضية يكون طرفا فيها .

ضرورة لذلك ، أن يقدم توصياته ، أو يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم [1] » .

* * *

والسلطة التى يتمتع بها التنظيم فى إصدار التوصيات ، واتخاذ القرارات ليست مطلقة . والقوة الملزمة التى تتصف بها تلك القرارات ، والقوة الأدبية السياسية التى تتصف بها التوصيات ليست شاملة عامة ، بل قد تدخل عليها أوصاف وقيود تجعل لها حدودا .

أولا : هذه السلطة قاصرة على شئون مذكورة صراحه فى دستور التنظيم . فقد تكون « تثبيت العلاقات الوثيقة والروابط العديدة التى تربط بين الدول العربية » بالنسبة للجامعة العربية [2] ، أو « تدعيم التضامن الأمريكى » بالنسبة للاتحاد الأمريكى [3] أو « حفظ السلم والأمن الدولى » بالنسبة لمجلس الأمن [4] .

وتفسيرهذه العبارات المرنة ، وتلك الأهداف العامة ، وتقدير مقتضياتها وتفاعلها منوط بالتنظيم الدولى نفسه ، وهو - كأى أداة حكومية - يميل دائما إلى التوسع فى تفسيرها ، وبسط نطاق مفهومها . ولكن هذا التوسع لا يمكن أن يمتد حتى يشمل الشئون الأخرى التى لا تدخل فى اختصاص التنظيم ، أو يشمل ما لا صلة له بالشئون المذكورة صراحة فى دستوره . فليس لهيئة اليونسكو أن تصدر توصيات فى شئون عسكرية فنية ، وليس

(١) الفقرة الثانية من المادة ٩٤ من الميثاق .

(٢) من ديباجة ميثاق جامعة الدول العربية .

(٣) من ديباجة ميثاق بوجوتا .

(٤) انظر ديباجة ميثاق الأمم المتحدة والمواد ٢٤ و ٢٥ من الميثاق .

لمجلس الأمن حق الموافقة على ميزانية الأمم المتحدة ، وليس للجامعة العربية أن تتدخل فى شئون لا صلة لها بالعالم العربى .

ثانيا : تتمتع التنظيم بسلطة إصدار التوصيات واتخاذ القرارات رهن بأن يكون عمله متفقاً مع أهـــدافه ومبادئه ، وخروج التنظيم على تلك الأهداف والمبادىء ، أومخالفته لها يجرد قراراته من قوتها الإلزامية ، ويجرد توصياته من قوتها الأدبية . ويجعل الدول الأعضاء فى حل من عـــدم الخضوع لها .

ثالثا : لا تتمتع قرارات التنظيم بقوتها الإلزامية ، ولا تتمتع توصياته بقوتها السياسيه والأدبية إلا إذا كانت قد اتخذت وفقا لأحكام دستورها . وهذا الشرط يختلف عن الشرط السالف المتعلق بمبادىء التنظيم وأهدافه ، لأنه متعلق بالإجراءات والوسائل التى يجب أن تتبع لتحقيق تلك الأهداف وفقا لهذه المبادىء . فربمـا يصدر التنظيم توصية ، أو يتخذ قراراً متفقا مع مبادىء الدستور وأهدافه ولكن قد يكون مخالفا لبعض القواعد التنظيمية التى وضعها الدســـتور ، كأن يصدر القرار دون مراعاة لبعض الأحكام الإجرائية ، أوكان يصدر من هيئة عاملة غير مختصة بإصداره .

تعقيب :

تتبين من بحث مختلف النصوص الخاصة بسلطة التنظيمات الدولية فى تقديم التوصيات وإصدار القرارات ، ومن دراسة كثيرمن هذه التوصيات وتلك القرارات التى صدرت فعلا :

١ ـــ أن الصيغة التى قد تصدر بها لا تكون دليلا على كونها قرارات ملزمة ، أو توصيات غير ملزمة . ولكن لابد من معرفة الهيئة التى أصدرتها

ومعرفة الأساس القانونى الذى استندت إليه فى إصدارها .

وكثيراً ما تصدر قرارات فى صورة توصيات ، وتوصيات فى صورة قرارات ، بل إن دساتير التنظيمات نفسها قد تصف سلطة التنظيم فى أمر معين بأنه دعوة ، أو توصية فى حين أنه قرار ملزم .

٢ — أن سلطة تقديم التوصيات وإصدار القرارات فى حقيقة الأمر مرتبطة بأحكام التصويت . فالقرارات تصدر عادة من التنظيمات الدولية أو الهيئات العاملة بها التى تعبر عن إرادتها الذاتية على أساس قاعدة الإجماع .

أما التوصيات فيكون صدورها من تنظيمات دولية أو من فروع عاملة فيها تعبر عن إرادتها عن طريق قاعدة الأغلبية (١) .

ومن هـــذا تظهر الرابطة الوثيقة المستترة بين طريقة التصويت وبين السلطة الحقيقية للمنظمة الدولية التى ما زالت منوطـــة بإرادة الدول المكونة لها .

* * *

(١) لا تصبح التوصية ملزمة (أى قرار) إلا بموافقة الدولة التى وجهت إليها ، لأن هذه الموافقة تجعل التوصية كأنها قرار صدر وفيه معنى الإجماع بالنسبة لهذه الدولة .

الفصل الخامس

الأحكام الخاصة بالمركز القانونى للتنظيم الدولى

الأحكام الخاصة بالمركز القانونى للتنظيم الدولى تتضمن ثلاثة أمور مختلفة ، غير أنها ترتبط ببعضها ارتباطا وثيقا .

فالأمر الأول هو الخلاف الفقهى الذى يدور بين علماء القانون حول الشخصية الدولية للتنظيم . والأمر الثانى يتعلق بما للتنظيم من أهلية قانونية ، والأمر الثالث خاص بحق التنظيم فى التمثيل الدبلوماسى .

* * *

المبحث الأول

التنظيم الدولي والشخصية الدولية

يدور حول الشخصية الدولية نفسها جدل فقهي . فهناك فقهاء أنكروها إنكارا تاما مثل العلامة ديجي الفرنسي . وهناك من قال إن ما يوصف بأنه شخصية دولية ليس إلا مجموعة من القواعد القانونية الآمرة ، مثل العالم النمسوي كلسن . وقال آخرون إن الفرد وحده هو الذي يملك الشخصية الدولية . ومن هؤلاء الأستاذ جورج سل الذي نفى وجود هذه الشخصية بالنسبة للدول ، ولكافة المجموعات الدولية الأخرى .

أما أصحاب المدارس التقليدية فإنهم يعترفون بالشخصية الدولية ويختلفون فيمن يتمتع بها . وهم في ذلك طائفتان : الطائفة الأولى ترى أن الدولة وحدها هي التي تتمتع بالشخصية الدولية دون التنظيمات. أما الطائفة الأخرى فتعترف بالشخصية الدولية للتنظيمات . وفيما يلي تفصيل لهذين الرأيين :

الرأي الأول :

يرى الفقهاء الأسبقون مثل جلانيك ، ولاباند ، وبوريل أن الدولة وحدها هي التي تكون لها شخصية دولية . أما التنظيم فهو في نظرهم ليس إلا مجرد «علاقة قانونية» . ولم يمنعهم ذلك من الاعتراف بالأهلية القانونية للتنظيمات . وممن أيدوا هذا الرأي من الفقهاء المصريين الأستاذ الدكتور علي صادق أبوهيف [1] ومن قوله في ذلك : « هذه الهيئات ، ولانزاع ،

(١) هذا الرأي منشور في كتابه (القانون الدولي العام — الطبعة الثانية سنة ١٩٤٨ ص ٢١٧) .

يمكن أن تتمتع بالأهلية القانونية ، وهى أهلية خاصة ذات طابع دولى بما أنها تعمل فى المحيط الدولى . وإنما هذا لا يستتبع حتما اعتبارها من أشخاص القانون الدولى العام لأنه لا تلازم حتمى بين الأهلية والشخصية الدولية » .

ثم يورد بعد ذلك عدة حجج يؤيد بها ماذهب إليه ، فمن ذلك قوله :

١ — « هذه الهيئات ليست محل عناية هذا القانون لذاتها ، وكل ماهنالك أنه يخلقها وينظمها لمجرد الاستعانة بها على تنفيذ أحكامه . فهى لاتخرج عن كونها أداة يستخدمها فى تطبيق قواعده على أشخاصه الحقيقيين » ويقصد بالأشخاص الحقيقين الدول .

٢ — « أشخاص القانون الدولى هم الذين من أجلهم وجد هذا القانون. ووجوده هو نتيجة لوجودهم ، لا حق له . والشخصية التى تتمتع بها الدولة ليست مستمدة من هذا القانون ، وإنما هى مستمدة من وجودها ذاته » ثم يقول : «لا يملك القانون الدولى أن يغير فى هذه الشخصية إذا ثبتت للدولة بوجودها ، ولايملك أن يمنح الشخصية الدولية لأى هيئة لم تجمع عناصر الدولة » .

٣ — ليس للهيئات الدولية شخصية لأنها تستمد « وجودها من نص فى القانون تتفق عليه جماعة الدول . فحياتها ترتبط بهذا النص ، وتخضع لإرادة هذه الجماعة . وللدول أن تغير وتعدل فيها ما شاءت وفقاً للأوضاع التى تتفق عليها ، بل ولها أن تقضى على وجودها القانونى بإلغاء النص الذى أنشأها . فهى فى يد جماعة الدول . . مجرد أداة يمكن الإستغناء عنها أو استبدالها بغيرها إذا رؤى عدم صلاحيتها لتحقيق الغرض من وجودها » ،

ثم يختتم الدكتور أبو هيف تحليله بقوله :

« وعلى ذلك يكون وضع الهيئات الدولية التى لها كيان قائم بذاته فى

عداد أشخاص القانون الدولى العام أمرا لا يتفق مع طبيعة هذه الهيئات ويكون الصحيح أن هذه الهيئات تشغل مكانها فى المحيط الدولى بوصفها مؤسسات ذات أهلية قانونية لا أكثر ولا أقل » .

* * *

الرأى الثانى :

هناك مدرسة أخرى ترى أن التنظيمات الدولية تتمتع بالشخصية الدولية فقد بين ليفور فى مؤلفه عن القانون الدولى المنشور فى باريس سنة ١٩٣٧ أن فكرة الدولة ، وفكرة الشخصية الدولية فكرتان منفصلتان لا يجوز أندماجهما . واعترف بشخصية الاتحادات الدولية التى تباشر « اختصاصاً ذاتياً » . واعترف جيــــديل بالشخصية الدولية للتنظيم الدولى إذ قال : « الأشخاص الدولية نوعان : أشخاص عادية هى الدولة ، وأشخاص صناعية وهى كافة الوحدات الدولية التى تتولد عن إرادة الدول » .

وقد أصدرت محكمة العـدل الدولية فتوى فى ١٧ ديسمبر سنة ١٩٤٨ بخصوص مسألة تعويض موظفى الأمم المتحدة عما يلحقهم من أضرار . وقد جاء فى هذه الفتوى ، أن هيئة الأمم المتحدة تتمتع بالشخصية الدولية [١] وأيد

---

(١) « In the opinion of the Court, the Organisation was in = tended to exercise and enjoy and is in fact exercising and enjoying, functions and rights which can only be explained on the basis of the possession of a large measure of international personality and the capacity to operate upon an international plane. It could not carry out the intentions of its founders if it was devoid of international personality... It must be acknowledged that its Members, by entrusting certain functions to it, with the attendant duties and responsibibities. have clothed it with the competence required to enable those functions to be effectively discharged. Accordingly, the Court has come to the conclusion that the Organisation is an international person... a subject of international law capable of possessing international rights and duties...... » I. C. J. Reports, 1949. p. 179.

علماء القانون الدولى هذا الرأى ، وتناولوه بالبحث والدراسة(١) .

وأكثر الفقهاء يعترفون بالشخصية الدولية للتنظيم الدولى ، إلا أنهم يضيفون لذلك شروطا يجب توافرها فى التنظيم ليتمتع بتلك الشخصية . ومن أهم هذه الشروط أن يكون للتنظيم الدولى إرادة ذاتية مستقلة عن إرادة الدول الأعضاء فيه . ويختلف علماء القانون فى العناصر المكونة لهذه الإرادة . فمنهم من يرى أن الإرادة الذاتية للتنظيم الدولى تتوافر إذا صدرت قراراته بالأغلبية ، وذلك لأنه إذا صدرت القرارات بالإجماع تكون الإرادة المنسوبة إلى التنظيم عبارة عن مجموع إرادات الدول الأعضاء ، ولا يكون هناك فرق بين إرادة التنظيم وإرادة الأعضاء . أما صدور هذه القرارات بالأغلبية فمعناه أن إرادة التنظيم مستقلة عن إرادة كل دولة فى ذاتها .

وهناك علماء آخرون يرون أن التنظيم الدولى يتمتع بالإرادة الذاتية حتى ولو صدرت قراراته بالإجماع ، لأن الأغلبية والإجماع ليسا فى رأيهم إلا مجرد وسائل يتمكن بها التنظيم من التعبير عن إرادته ، فاذا توافرت هذه الإرادة فطريقة الوصول ليست ذات أهمية لأن الإرادة الذاتية هدف ، والإجماع أو الأغلبية وسيلة لتحقيق هذا الهدف .

ويأخذ هؤلاء الفقهاء على من يقولون إنه لا فرق بين إرادة التنظيم الدولى وإرادة مجموعة الدولة الأعضاء أنهم لا يدققون فى البحث عن حقيقة الأمور . فالإجماع ليس مجرد مجموع إرادات الدول الأعضاء بل إنه لا يتحقق إلا بعد

---

(١) ومن أهم تلك الأبحاث :

CLIVE PARRY. The Treaty—making power of the United Nations. (The treaty—making power and international legal personality) B.Y.B.I.L. 1949 p. 108.

FITZMAURICE. G.G. The Law and procedure of the International Court of Justice op. c. p. 2.

مناقشات طويلة تتقابل فيها الآراء المتناقضة ، وتمحص ، ثم تتنازل الدول عن جزء من رأيها فى سبيل الوصول إلى قرار يجمعون عليه . ومن هذا يتبين أن الإرادة الذاتية للتنظيم ، حتى لو صدرت القرارات بالإجماع ، تختلف عن مجموع إرادات الدول الأعضاء .

والشرط الثانى لتمتع التنظيم بالشخصية الدولية هو أن تعترف الدول الأعضاء بتلك الشخصية . ويكون ذلك بعقد اتفاقات معه ، أو بتبادل المبعوثين الديبلوماسيين ، أو بالقيام بالأعمال الدالة على أنها تعترف بالشخصية الدولية لهذا التنظيم .

تلك هى خلاصة آراء من يعترفون للتنظيمات الدولية بالشخصية الدولية وآراء من لا يعترفون بها . وليس يعنينا فى هذا البحث أن نخوض أكثر من ذلك فى الجدال القائم حول الشخصية الدولية للتنظيم الدولى ، لأن ذلك يؤدى بنا إلى الخوض فى جدل فقهى آخر حول تعريف الشخصية المعنوية نفسها ، وحول بيان كونها حقيقة أو افتراضا قانونيا .

والذى نستخلصه من كل ما قدمناه ، والذى يهمنا فى بحثنا هذا هو أن الذين ينكرون الشخصية الدولية للتنظيم الدولى ، والذين يعترفون بها له متفقون على أن التنظيم الدولى يشغل مكانة فى المجتمع الدولى ، وأنه خاضع للقانون الدولى بما يفرضه عليه من التزامات ، وما يرتبه له من حقوق [1] .

فالتنظيم الدولى إذن فى رأى جميع الفقهاء يتمتع بالأهلية القانونية التى هى موضع دراستنا فى المبحث التالى .

---

(١) انظر C. W. JENKS. The Legal Personality of International Organizations. B.Y.B.I.L. 1945 p. 267.

المبحث الثانى

الأهلية القانونية للتنظيم الدولى

الاتفاقات الدولية التى تأسست بمقتضاها التنظيمات الدولية قد تضمنت نصوصا تعترف لها بالأهلية القانونية ، وتحدد مركزها القانونى تجاه الدول الأعضاء فيها ، بوجه خاص ، وتجاه الدول الأجنبية عنها بوجه عام (١) . ولم تكتف التنظيمات الدولية بتلك النصوص عامة ولكنها حرصت على أن تتناول هذا الموضوع بالتفصيل ، وتم ذلك بموجب نوعين من الاتفاقات سبقت الإشارة إليها ، وهما :

١ — اتفاقات مزايا وحصانات التنظيم الدولى .

---

(١) نصت على هذا المركز المادة السابعة من عهد عصبة الأمم فى فقرتيها الرابعة والخامسة إذ تقول : « ممثلو أعضاء العصبة ، وموظفوها يتمتعون أثناء قيامهم بمهام منصبهم بالامتيازات والحصانات الديبلوماسية .... والمبانى والأراضى التى تشغلها العصبة ، سواء بواسطة موظفيها أو لعقد اجتماعات أعضائها لا يجوز انتهاك حرمتها » ومن ذلك أيضا المادتان ١٠٤ و ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة فالأولى منهما نصت على أن « تتمتع الهيئة فى بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التى يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها » والثانية تقول : « تتمتع الهيئة فى أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها وكذلك يتمتع المندوبون من أعضاء الأمم المتحدة وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة » ومن ذلك المادة ١٤ من ميثاق جامعة الدول العربية ، والمادة ١٠٣ من ميثاق بوجاتا ، والمادة ٩ من اتفاق صندوق النقد الدولى ، والمادة ١٢ من النظام الأساسى لمنظمة اليونسكو ، والمادة ١٥ من اتفاق هيئة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والمادة ٧ من القانون الأساسى للبنك الدولى ، والمادة ٤٠ من دستور هيئة العمل الدولية ، والمادة ٤٧ من الاتفاقية الخاصة بهيئة الطيران المدنى الدولية . والمادة ٦٦ من اتفاقية المنظمة العالمية للصحة ... الخ .

٢ — اتفاقات المقر .

أما الأولى ففى مقدمتها الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة ، الصادر بها قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٣ فبراير سنة ١٩٤٦ (١) ، والاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة الصادر بها قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٢١ نوفمبر سنة ١٩٤٧ (٢) . وكافة الاتفاقات التى عقدت بعد ذلك لتنظيم المركز القانونى للتنظيمات الدولية الإقليمية متأثرة بالاتفاقيتين السابقتين ومقتبسة منهما . ومنها « الاتفاقية الخاصة بمركز منظمة ميثاق الأطلنطى الشمالى ، ومركز ممثلى الدول الأعضاء فيه ، وموظفيه الدوليين » (٣) . واتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية (٤) .

---

(١) صدقت مصر على هذه الاتفاقية فى ١٧ سبتمبر سنة ١٩٤٨ وتمت الموافقة عليها بالقانون رقم ١١٧ سنة ١٩٤٨ الصادر بمرسوم مؤرخ فى ١١ يوليه سنة ١٩٤٩ (الوقائع المصرية العدد ٩٢ فى ١٨ يوليه سنة ١٩٤٩) .

(٢) انضمت مصر إلى هذه الاتفاقية وتمت الموافقة عليها بالقانون رقم ١٣٠ سنة ١٩٥١ وقد تضمن إخطار الحكومة المصرية للأمين العام للأمم المتحدة بانضمامها إلى الاتفاقية تحفظين ، أحدهما خاص بالذهب والثانى خاص بالحقيبة الديبلوماسية . وقد عادت الحكومة المصرية فسحبت هذين التحفظين بمقتضى القانون رقم ٤٦ سنة ١٩٥٥ . (أنظر الوقائع المصرية العدد ٨ مكرر الصادر فى ٢٦ يناير سنة ١٩٥٥) .

(٣) أبرمت هذه الاتفاقية بمدينة أوتاوة بكندا فى ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٥١ بين أعضاء حلف الأطلنطى فى الدورة السابعة من دورات مجلس الحلف .

(٤) وافق عليها مجلس الجامعة بتاريخ ١٠ / ٥ / ١٩٥٣ وأودعت وثائق التصديق من قبل الحكومة المصرية فى ١٩٥٤/٣/٨ بتحفظين : أولهما خاص بعدم قبول مصر ما جاء فى الفقرة الأولى من المادة ٢١ من إعفاء موظفى الأمانة العامة من التزامات الخدمة الوطنية ، ولكنها تكتفى بتأجيل استدعاء من تدعو حاجة العمل لبقائهم فى خدمة الأمانة العامة للجامعة . وثانيهما عدم قبول ما جاء فى المادة ٢٢ من تمتع الموظفين الرئيسيين لجامعة الدول العربية هم وزوجاتهم وأولادهم القصر بالمزايا والحصانات التى تمنح طبقا للعرف الدولى للمبعوثين الدبلوماسيين .

أما الثانية فهى اتفاقات المقر، ومنها الاتفاقات التى أبرمت بين عصبة الأمم وحكومة سويسرا فى ١٨ سبتمبر ١٩٢٦ (١). والاتفاقية التى تمت فى صورة تبادل الرسائل بين رئيس محكمة العدل الدولية ووزارة الخارجية الهولندية فى ٢٦ يونيه سنة ١٩٤٦ (٢). ومنها أيضا اتفاق المقر المعقود بين الأمم المتحدة وحكومة الولايات المتحدة (٣). والاتفاق المؤقت المبرم بين سويسرا والأمم المتحدة بشأن المركز القانونى لها، وبخاصة مكتبها الأوروبى فى جنيف (٤).

ولسنا نرمى إلى دراسة كل هذه الاتفاقيات الدولية دراسة تفصيلية، ولكننا نرمى إلى أن نستخلص منها أهم الأحكام الخاصة بالمركز القانونى للتنظيم الدولى. وعلى وجه العموم تتناول هذه الأحكام أمورا ثلاثة:

١ — كون التنظيم الدولى يتمتع بشخصية قانونية.

٢ — كون أموال، وممتلكات، وموجودات التنظيم الدولى تتمتع بمزايا وحصانات خاصة.

٣ — كون ممثلى الدول الأعضاء فى التنظيم الدولى، وموظفيها يتمتعون بمزايا وحصانات خاصة.

١ — الشخصية القانونية للتنظيم الدولى

نصت المادة الأولى من اتفاقية «مزايا وحصانات الأمم المتحدة» على

---

(١) أنظر . League of Nations Official Journal. 1926 p. 1422

(٢) أنظر United Nations Treaty Series. Vol VIII p. 61 .

(٣) أنظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٦٩ (٢)
United Nations Treaty Series Vol. XI p. 11 .

(٤) أنظر Ibid Vol. I p. 168 and 153.

أنه : « تتمتع هيئة الأمم المتحدة بشخصية قانونية . فلها حق : (ا) التعاقد . (ب) شراء وبيع العقار والمنقول . (حـ) التقاضى » . وسلكت المادة الثالثة من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة هذا المسلك ، وكذلك المادة الرابعة من الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات منظمة حلف الأطلنطى ، والمادة الأولى من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية .

ويستخلص من دراسة هذه المواد :

أولا : أن التنظيم الدولى له حق التعاقد مع الحكومات المختلفة ، سواء أكانت تلك الحكومات لدول أعضاء فى التنظيم أم لدول أجنبية عنه . وللتنظيم حق التعاقد أيضا مع الهيئات التابعة لتلك الحكومات أو مع الأفراد العاديين .

ثانيا : للتنظيم الدولى حق شراء وبيع عقارات ومنقولات مملوكة له ، بل له حق كسب الملكية بأية وسيلة مشروعة مثل الهبة ، كما كسبت الأمم المتحدة ملكية الأرض المقام عليها مقرها الدائم فى مدينة نيويورك .

وبموجب هذا الحق يجوز للتنظيم بناء العمارات ، وشراء الأسهم والسندات ، وفتح الحسابات فى البنوك .

ثالثا : للتنظيم الدولى حق التقاضى أمام مختلف المحاكم الوطنية .

تلك الحقوق يمارسها التنظيم الدولى فى أقاليم جميع الدول الأعضاء ، وفى أقاليم الدول غير الأعضاء إذا كانت قد اعترفت به أما الدولة التى ليست عضوا فيه ، ولم تعترف به فيجوز لها أن ترفض قبول تمتعه بهذه الحقوق فى أقاليمها .

٢ — المزايا الخاصة بأموال التنظيم الدولى :

المزايا التى تتمتع بها أموال التنظيم الدولى ، والمزايا التى تتمتع بها أموال

البعثة الدبلوماسية الدائمة المعتمدة لدى دولة أجنبية بينهما تشابه كبير ، وتتلخص تلك المزايا فيما يلى :

أولا — حرمة مبانى التنظيم الدولى مصونة . وهذه قاعدة عامة تستفيد منها كافة التنظيمات الدولية(١) .

ثانيا — المحفوظات والوثائق التى يملكها التنظيم الدولى تكون بكافة أنواعها مصونة ، أينما وجدت . فإذا كانت فى مقر آخر غير المبانى الرسمية للتنظيم الدولى لا يجوز للسلطات المحلية أن تستولى عليها ، أو أن تقوم فيها بأى عمل من أعمال التفتيش(٢) . وأكثر من هذا ، أن المادة الرابعة من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة تقضى بأن تكون حرمة المحفوظات والوثائق مصونة حتى لو كانت مملوكة للغير ما دامت فى حيازتها .

ثالثا — يتمتع التنظيم الدولى وأمواله وموجوداته بحق الإعفاء القضائى بصفة مطلقة مالم يقرر التنظيم صراحة التنازل عن هذا الحق . ويسرى هذا التنازل فى جميع الأحوال ، ما عدا ما يتعلق منها بالإجراءات التنفيذية . فلا تخضع أملاك التنظيم أينما وجدت ، وأيا كان حائزها لإجراءات التفتيش أو الاستيلاء ، أو المصادرة، أو نزع الملكية ، أو لأى شكل آخر من أشكال التدخل بإجراء تنفيذى أو إدارى ، أو قضائى ، أو تشريعى(٣) .

---

(١) انظر الفقرة الخامسة من المادة السابعة من عهد عصبة الأمم ، والمادة ١٤ من ميثاق جامعة الدول العربية ، والمادة ٣ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة ، والمادة ٥ من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، والمادة السادسة من الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات منظمة حلف الأطلنطى .

(٢) أنظر المادة ٦ من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة .

(٣) انظر المادة ٢ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة ، والمادة ٤ من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، والمادة ٢ من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية .

أما الذى يمنح حق التنازل فهو الأمين العام للتنظيم ، أو من يقوم مقامه .

رابعا — وهذا الإعفاء لايعنى أن التنظيم الدولى بذلك يكون فوق القانون ، أو يتعمد الإخلال بنصوصه . فقد ذكرت المواثيق السالفة الذكر(١) أن التنظيم الدولى عليه أن يعين الأوضاع المناسبة من تشكيل لجنة ، أو تعيين حكم ، أو نحو ذلك لفض المنازعات التى قد تنشأ من التعاقد ، أو غيرها من المنازعات المتعلقة بالقانون الخاص الذى يكون التنظيم طرفا فيه .

خامسا . تتمتع أموال التنظيم الدولى ، ثابتة كانت أو منقولة ، بالإعفاء من الضرائب(٢) .

والمقصود من الضرائب : أولا الضرائب المباشرة ، ماعدا ما يكون منها مقابل خدمات للمرافق العامة . وثانيا جميع الرسوم الجمركية ، والقيود الخاصة بحظر الاستيراد والتصدير ، أو الحد منها . وذلك فيما يتعلق بما يستورده أو يصدره التنظيم مما هو متعلق بأعماله الرسمية . على أنه من المفهوم أنه لايجوز للتنظيم بيع المواد المستوردة مادامت معفاة من الرسوم الجمركية فى البلد الذى استورده إليه فيه إلا بشروط يتفق عليها مع حكومة ذلك البلد .

(١) أنظر المادة ٢٩ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة ، والمادة ٣١ من اتفاقيه مزايا وحصانات الوكالات المتخصصه ، والمادة ٣١ من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية . والمادة ٢٤ من الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات منظمة حلف الاطلنطى .

(٢) انظر المادتين ٧ ، ٨ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة . والمادتين ١٠ ، ١١ من اتفاقيـة مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة . والمادتين ٨ ، ٩ من الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات حلف الأطلنطى . والمادتين ٧ ، ٨ من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية .

وفى الغالب لا يعفى ما يشتريه التنظيم الدولى محليا لأعماله الرسمية من ضريبة الإنتاج أو البيع(١) . ولكن إذا بلغت القيمة مبلغا لا يستهان به ففى هذه الحالة يجوز رد ما يدفعه التنظيم من رسوم أو ضرائب .

سادسا — تعامل الرسائل الرسمية للتنظيم الدولى معاملة رسائل البعثات الدبلوماسية ، وذلك فيما يتعلق أولا بالأولوية بالنسبة لغيرها من الرسائل الاخرى وثانيا رسوم التخليص على البريد ، وثالثا عدم خضوعها لأى رقابة .

وتمتد تلك الامتيازات إلى الرسائل البرقية ، والمخابرات التليفونية . وللتنظيم أيضا حق استعمال الشفرة فى برقياته ، وإرسال مكاتباته عن طريق رسول خاص ، أو داخل حقيبة مختومة ، يكون لها وللرسول ما للرسل والحقائب الدبلوماسية من مزايا وحصانات(٢) .

هذه هى أهم الامتيازات والحصانات التى تتمتع بها أموال التنظيم الدولى وممتلكاته فى أراضى كل دولة عضو فى التنظيم ، وفى أراضى كل دولة قبلت أن تعطيه هذه الامتيازات وهى ليست عضوا فيه .

ويبدو من كل هذا مدى التشابه بين الإمتيازات والحصانات التى تتمتع بها أموال التنظيمات الدولية ، وأموال البعثات الدبلوماسية . ولهذا أهمية تظهر عند تطبيق أى نص من نصوص مزايا أموال التنظيم أو ممتلكاته .

---

(١) أنظر المادة ٨ من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية .

(٢) انظر المادتين ٩ ، ١٠ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة ، والمادتين ١١ ، ١٢ من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة والمادة ١١ من الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات منظمة حلف الاطلنطى . والمادتين ٩ ، ١٠ من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية .

فاذا وقع خلاف حول ذلك يمكن الرجوع فيه إلى العرف الديبلوماسى ، أو إلى أحكام المحاكم الخاصة بأموال البعثات الديبلوماسية للاستنارة بها فى حسم هذا الخلاف .

٣ — مزايا ممثلى الدول فى التنظيم وموظفيه

يجب التفريق بين ممثلى الدول فى التنظيم ، وبين موظفيه .

(ا) أما ممثلو الدول الأعضاء فى التنظيم فهم السياسيون والديبلوماسيون والخبراء الفنيون الذين تختارهم حكوماتهم لتمثيلها فى التنظيم الدولى . وهؤلاء جميعاً لا يجتمعون عادة إلا فى دورات قصيرة ، واجتماعات محدودة ، وذلك إما فى الدورات العادية أو الاستثنائية للفروع الرئيسية للتنظيم ، وإما فى اجتماعات الهيئات واللجان التابعة لتلك الفروع ، أو فى مؤتمرات تقام تحت إشراف التنظيم الدولى .

ويلاحظ أن اتفاقيتى مزايا وحصانات الأمم المتحدة ، ومزايا وحصانات جامعة الدول العربية لم تحدد كل منهما المقصود من اجتماعات فروع التنظيم الدولى ، فأصبح ذلك متروكا لكل من التنظيمين [1] .

أما اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة فإنها قد حاولت تحديد المقصود بتلك الدورات والاجتماعات ، وذلك لتعدد الهيئات واللجان التابعة لهذه الوكالات ، ولتعدد اجتماعات كل منها (٢) .

---

(١) انظر المادة ١١ من كل من الاتفاقيتين .

(٢) تقول الفقرة السادسة من المادة الثانية من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة : « تعنى عبارة الاجتماعات التى تدعو إليها كل وكالة متخصصة . . . . (١) اجتماعات جمعيتها العامة أو مجلس إدارتها (أيا كانت التسمية) (٢) اجتماعات كل لجنة منصوص عليها فى

وهؤلاء الممثلون الذين تندبهم حكومتهم لحضور هـــذه الاجتماعات يكونون أشبه بالمبعوثين الديبلوماسيين فوق العادة ممن يأتون لمهمة خاصة ، ويمنحون أثنـاء أداء هذه المهمة امتيازات وحصانات خاصة تنتهى بانتهاء مهمتهم .

وتلك الامتيازات والحصانات تبدأ من يوم أن يتركوا دولهم ويصلوا إلى مقر الاجتماع ، وتظل حتى يعودوا إلى دولهم بعد انتهاء مهمتهم . فكأن هؤلاء الممثلين يتمعون بتلك الحصانات والامتيازات فى كل البلاد التى يمرون بها للوصول إلى مقر عملهم ، وفى كل البلاد التى يجتازونها أثناء عودتهم .

وتلك الامتيازات والحصانات مقتبسة ممـا يتمتع به الممثل الديبلوماسى وتتلخص فيما يلى :

١ ـــ الحصانة الشخصية : فلا يجوز القبض عليهم ، أوحجزهم ، أوحجز أمتعتهم الشخصية [١] .

٢ ـــ الحصانة القضائية : فلا يخضعون للقضاء المحلى جنائيا كان أم مدنيا فيما يصدر عنهم من أعمال تتعلق بمهامهم الرسمية ، كأن يقع من أحدهم مثلا قذف شفوى أوكتابى فى أحد اجتماعات التنظيم الدولى ، أما تصرفاتهم البعيدة عن مهامهم الرسمية والتى تصدر منهم باعتبارهم أشخاصا عاديين

= قانون الوكالة الأساسى (٣) اجتماعات كل مؤتمر دولى تدعو هى إليه (٤) اجتماعات كل لجنة متفرعة عن إحدى الهيئات سالفة الذكر » .

(١) انظر المادة ١١ فقرة ا من اتفاقية مزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة . والمادة ١٣ فقرة ا من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، والمادة ١١ فقرة ا من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية ، والمادة ١١ فقرة ا من الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات منظمة حلف الأطلنطى .

كمشاجرة ، أو استدانة فان ذلك يخضع لاختصاص القضاء المحلي .

والحصانة القضائية الممنوحة لهم في أقوالهم ، وكتاباتهم ، وجميع تصرفاتهم الداخلة في أعمالهم الرسمية تظل قائمة حتى بعد زوال صفتهم التمثيلية .[1] فإذا عاد الذي كان ممثلا لدولته لدى تنظيم دولي إلى مقر اجتماع هذا التنظيم بصفته الشخصية للسياحة أو نحوها ، فلا يجوز للأفراد ، أو الهيئات المحلية ، أن تقاضية على أعمال تكون قد صدرت منه أثناء ممارسته مهمته الرسمية .

٣ — الإعفاء من الضرائب المحلية : فلا تعتبر المدة التي يقضيها ممثلو الدول الأعضاء في التنظيم الدولي « مدة إقامة » تفرض عليهم بسببها أي ضريبة ، وذلك أثناء قيامهم بأعمالهم الرسمية [٢].

أما إذا انتهت المهمة الرسمية ، وطال بعدها بقاء الممثل فان السلطة المحلية يجوز لها حينئذ أن تعتبر المدة الإضافية « مدة إقامة » لها أن تفرض عليهم بسببها الضرائب المحلية .

٤ — يمنحون تسهيلات أخرى تتعلق بالنقد ، والقطع ، ويعفون من القيود الخاصة بالهجرة ، وإجراءات القيد الواجبة على الأجانب .

ويلاحظ أن تلك الامتيازات والحصانات لا تطبق على ممثلي الدول الأعضاء بالنسبة لحكومات الدول التي هم من رعاياها ، فالممثل لمصر مثلا

---

(١) انظر المادة ١٢ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة ، والمادة ١٤ من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، والمادة ١٢ من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية .

(٢) انظر المادة ١٣ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة ، والمادة ١٥ من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، والمادة ١٣ من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية .

لدى تنظيم دولى ما لا يجوز أن يتمسك بتلك الإمتيازات أو الحصانات قبل الحكومة المصرية التى هو من رعاياها ، بل يكون لها أن تسأله عن كل تصرف يصدر منه بصفته الرسمية .

ويضاف إلى ذلك أن الممثل ليس له أن يتمسك بتلك الامتيازات والحصانات قبل الحكومة التى يمثلها حتى ولو لم يكن من رعاياها. فإذا فرض أن مصريا اختارته إحدى الدول العربية ممثلا لها فى اجتماع لتنظيم دولى فليس له أن يتمسك بتلك الإمتيازات أو الحصانات قبل حكومته التى هو من رعاياها ، ولا قبل الدولة العربية التى اخترته ممثلا لها (١) . وبعبارة أخرى يتمتع المثل بهذه الامتيازات والحصانات قبل حكومات كافة الدول الأعضاء فى التنظيم الدولى ، وقبل حكومة الدولة التى بها مقر التنظيم ، ولا يتمتع بها قبل الحكومة التى هو من رعاياها أو الحكومة التى يمثلها .

(ب) أما موظفو التنظيم الدولى فهم الذين يقومون بصفة مستمرة بأعمال التنظيم الدولى ، أو يشرفون على سير العمل فيه ، ويؤدون عملهم دون نظر إلى جنسيتهم ، ولا يجوز لهم أن يتلقوا تعليمات أو أوامر فى عملهم من أى سلطة غير سلطة الهيئة الدولية التى يعملون فيها ، ويكونون مسئولون أمامها وحدها (٢) .

وهؤلاء الموظفون الدوليون من حيث الحصانات والمزايا التى يتمتعون بها يشبهون أعضاء البعثات الديبلوماسية الدائمة مع فارق بينهما فى ذلك .

---

(١) انظر المادة ١٥ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة ، والمادة ١٧ من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، والمادة ١٥ من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية والمادة ١٦ فى اتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات منظمة حلف الاطلنطى .

(٢) انظر المادة ١٢ من ميثاق جامعة الدول العربية ، والمواد ١٠٠ ، ١٠١ ، ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة ، والمادة ١٠٤ من ميثاق بوجوتا .

فالممثلون الدبلوماسيون مهما اختلفت درجاتهم لا تختلف حصاناتهم أو امتيازاتهم الدبلوماسية على أساس أن كلا منهم يمثل لدولته . أما الموظفون الدوليون فامتيازاتهم وحصاناتهم مستمدة من وظائفهم فهى تختلف باختلاف درجاتهم وأهمية الأعمال التى يؤديها كل منهم للتنظيم (١) .

وعلى هـذا يمكن تقسيم الموظفين الدوليين الذين يعملون فى مختلف التنظيمات الدولية سواء أكانت عالمية ، أم إقليمية ، أم فنية إلى ثلاث فئات :

موظفو الفئة الأولى :

هم كبار الموظفين الدوليين ، وعلى رأسهم قضاة محكمة العدل الدولية ، والأمناء العامون للتنظيمات سواء عرفوا باسم الأمين العام ، أو باسم المدير العام ، أو السكرتير العام ، أو الرئيس التنفيذى ، أو الموظف الرئيسى أو نحو ذلك من الألقاب .

فقضاة محكمة العدل الدولية الخمسة عشر (٢) ، والأمين العام ، والأمناء المساعدون فى هيئة الأمم المتحدة (٣) ، والأمين العام والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون إلى درجه سكرتير أول فى الجامعة العربية (٤) ، والأمين

---

(١) ورد ذلك المبدأ واضحا فى المادة ٢٠ من اتفاقية مزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة التى تنص على أنه « لا تمنح المزايا والحصانات للموظفين لمصلحة خاصة ، بل تمنح لمصلحة هيئة الأمم وحدها » وقد ورد نفس هذا المعنى فى المادة ٢٢ من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، والمادة ٢٣ من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية .

(٢) انظر المادة ١٩ من النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية .

(٣) « « ١٩ من اتفاقية مزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة .

(٤) « « ٣ من لائحة شئون الموظفين فى جامعة الدول العربية ، والمادة ٢٢ من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية مع ملاحظة أن مصر حين انضمت إلى هذه الاتفاقية تقدمت بتحفظ خاص بشأن هذه المادة . فكأن الموظفين الرئيسيين للجامعة العربية لا يتمتعون فى مصر بالمزايا والحصانات التى تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين ، ولكن يتمتعون بها حين سفرهم إلى البلاد العربية الأخرى التى وقعت على الاتفاقية دون هذا التحفظ .

العام ، والأمين العام المساعد للاتحاد الأمريكي ، (١) والرئيس التنفيذى لكل وكالة متخصصة أو أى موظف ينوب عنـــه أثناء غيابه (٢) . والسكرتير التنفيذى لمنظمة حلف الأطلنطى (٣)... الخ . كل هؤلاء يتمتعون بالحصانات والامتيازات الديبلوماسية الكاملة طبقا لما تقرره المبادىء العامة للقانون الدولى العام للمبعوثين الديبلوماسيين من الدرجة الأولى .

وتلك المبادىء العامة هى الحرمة الشخصية ، وحرمة المسكن ، والإعفاء المطلق من القضاء الجنائى المحلى ، والإعفاء من القضاء المدنى المحلى ، والإعفاء من الضرائب ، والتمتع بالتسهيلات التى تمنح للمبعوثين الديبلوماسيين عند سفرهم .

ومما هو جدير بالملاحظة ما يأتى :

١ ــ تمتـــد تلك الحصانات والمزايا الديبلوماسية إلى زوجات هؤلاء الموظفين وإلى أولادهم القصر .

٢ ــ لهم ، على وجه العموم ، أن يتمسكوا بتلك المزايا والحصانات قبل جميع حكومات الدول الأعضاء ، أو حكومات الدول المعترفة بالتنظيم ، بل قبل حكومة الدولة التى هم من رعاياها . ويستوى فى ذلك أن يكونوا من رعايا الدولة التى بها مقر التنظيم الدولى ، أو أن يعودوا إلى إقليم الدولة التى هم من رعاياها فى مهمة رسمية أو غير رسمية .

٣ ــ لا تمنح المزايا والحصانات لهؤلاء الموظفين الدوليين لمصلحتهم الخاصة ، بل تمنح لمصلحة التنظيم الدولى الذى يعملون به . لذلك يكون للتنظيم الدولى حق رفع الحصانة عمن شاء من هؤلاء الموظفين فى كافة الأحوال التى يرى فيها أن الحصانة لا تتحقق معها العدالة ولا تأخذ مجراها .

(١) انظر المادة ١٠٤ من ميثاق بوجوتا .
(٢) « « ١٢١ من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة .
(٣) « « ٢٠ من الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات منظمة حلف الاطلنطى .

ولكن يشترط ألا يكون رفع هذه الحصانة ضارا بمصلحة التنظيم .

وبما أن موظفى الفئة الأولى فى التنظيمات هم كبار الموظفين بها فيكون رفع الحصانة عنهم من اختصاص الهيئة التنفيذية لكل تنظيم . ففى الأمم المتحدة يكون رفع الحصانة عن الأمين العام من اختصاص مجلس الأمن (١) ، وفى محكمة العدل الدولية لا يتم إعفاء القاضى من وظيفته إلا بإجماع سائر الأعضاء على ذلك (٢) وفى جامعة الدول العربية ترفع الحصانة عن الأمين العام والأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين بموافقة مجلس جامعة الدول العربية (٣) .

موظفو الفئة الثانية :

هم الذين يلون كبار الموظفين الدوليين فى الوظيفة والمرتبة . فالمزايا والحصانات التى تمنح لهم أقل من التى تمنح لموظفى الفئة الأولى .

وجرت العادة أن يتولى الأمين العام لكل تنظيم دولى تحديد هؤلاء الموظفين فى قائمة يخطر بها كافة الدول الأعضاء ، ثم يكون التبليغ عنهم بعد ذلك بصفة دورية (٤) .

أما المزايا والحصانات التى تتمتع بها تلك الفئة من الموظفين (٥) فهى :

١ ـــ الحصانة القضائية فيما يصدر عنهم من أعمال بصفتهم الرسمية بما فى

(١) أنظر المادة ٢٠ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة .

(٢) « « ١٨ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية .

(٣) « « ٢٣ من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية .

(٤) « « ١٧ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة ، والمادة ١٨ من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، والمادة ١٩ من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربيه .

(٥) انظر المادة ١٨ من اتفاقية مزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة ، والمادة ١٩ من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، والمادة ٢٠ من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية ، والمادة ١٨ من الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات منظمة حلف الاطلنطى .

ذلك ما يصدر عنهم شفويا أو كتابيا . وبذلك نرى أن الحصانة القضائية التي يتمتع بها هؤلاء أقل من التي يتمتع بها موظفو الفئة الأولى ، فليس لهم حصانة قضائية عن الأعمال التي يأتونها بصفتهم الشخصية كما هو الحال عند موظفي الفئة الأولى .

٢ — الإعفاء من أي ضريبة على مرتباتهم التي يتقاضونها من التنظيم الدولي .

٣ — الإعفاء بالنسبة لهم ولزوجاتهم ، ولأفراد أسرتهم الذين يعولونهم من جميع قيود الهجرة ، ومن الإجراءات الخاصة بقيد الأجانب .

٤ — يتمتعون بنفس المزايا المتعلقة بتحويل العملة التي تمنح لموظفين في درجاتهم من أعضاء السلك الدبلوماسي المعتمدين لدى الدولة صاحبة الشأن .

٥ — التسهيلات التي تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين في وقت الأزمات الدولية فيما يتعلق بعودتهم إلى وطنهم .

٦ — الإعفاء من الرسوم الجمركية عما يستوردونه من أثاث ومتاع لمناسبة أول توطن لهم في الدولة صاحبة الشأن .

٧ — يمنحون حق استعمال جوازات سفر خاصة تسمى « تذاكر مرور » وبموجبها تنظر على وجه الاستعجال طلبات التأشير إذا دعت الحاجة إلى هذه التأشيرات وتعطي حاملها حق التسهيلات اللازمة لضمان سفرهم في أقرب وقت [1] . ويلاحظ أن المزايا الخاصة بقيود الهجرة ، وتحويل العملة ، وتسهيلات السفر في وقت الأزمات ، والإعفاء من رسوم استيراد الأثاث والأمتعة خاصة بالموظفين الدوليين من غير رعايا الدولة التي هي مقر التنظيم الدولي ، لأن الموظفين الذين يكونون من رعايا

(١) انظر الفصل السابع من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة ، وعنونه (وثيقة السفر) والفصل الثامن من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، وعنوانه (تذاكر المرور) والفصل السابع من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية وعنوانه (وثيقة السفر) .

الدولة التى بهـا مقر التنظيم لا يكونون فى حاجة إلى تلك المزايا ما داموا لم يخرجوا من وطنهم .

موظفو الفئة الثالثة

هم الكتبة ، والموظفون المؤقتون ، والسعاة ، والخدم . وهؤلاء جميعا لا يتمتعون بأى حصانة أو امتياز . وبخاصة أنهم يكونون غالبا من رعايا الدولة التى اتخذت مقراً للتنظيم الدولى .

(ج) الخبراء .

بعض التنظيمات الدولية تضيف إلى هذه الفئات الثلاث فئة رابعة خاصة تسمى الخبراء . وهم على وجه العموم موظفون دوليون ذوو خبرة فنيـة خاصة يوفدون إلى إقليم دولة عضو لأداء عمل فنى ، أو لاستشارتهم . أو ليعملوا فى نفس التنظيم الدولى فى مهمة مؤقتة .

وهؤلاء أثناء قيامهم بمأمورية التنظيم يتمتعون بالمزايا والحصانات اللازمة لمباشرة وظائفهم بحرية تامة .

ويمكن تلخيص تلك الحصانات فيما يلى :

الحصانة الشخصية ـــ الحصانة القضائية فيما يصدر عنهم بصفتهم ممثلين للتنظيم الدولى ـــ حرمة جميع المحررات والوثائق الخاصة بهم ـــ حق استعمال الرموز (الشفره) فى رسائلهم (١) .

٤ ـــ التنظيم الدولى والحماية الدبلوماسية

من مبادىء القانون الدولى العام أن أى دولة تقوم بعمل غير مشروع

(١) اقرأ الفصل السادس من اتفاقية مزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة وعنوانه (الخبراء) والفصـل السادس بنفس العنوان فى اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية والمـادة ٢١ من الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات منظمة حلف الاطلنطى .

تتحمل مسئوليته الدولية [1] . وتلتزم بتقديم الترضية الكافية للدولة التى وقع عليها الضرر ، وإزالة الآثار المترتبة على فعلها هـذا ، ودفع التعويض عن الأضرار التى نجمت عنـه . أما الدولة التى وقع عليها الضرر فمن حقها أن ترفع دعوى المسئولة الدولية للمطالبة بالترضـية والتعويض لهـا أو لأحد رعاياها . ويعرف ذلك أيضاً باسم « الحماية الدبلوماسية » .

ويظهر من هـذا أن حق الحماية الدبلوماسية مقصور على الدولة لأن المسئولية الدولية علاقة بين دولتين إحداهما الدولة المسئولة ، والثانية هى الدولة التى وقع الضرر عليها .

فهل معنى ذلك أن التنظيم الدولى لا يتمتع بحق الحماية الدبلوماسـية ، ولا يحق له أن يرفع دعوى المسئولية الدولية على تنظيم دولى آخر ، أو على دولة من أعضائه أو من غير أعضائه بسبب عمل غير مشروع فيـه ضرر أدبى أو مادى على التنظيم ذاته أو على أحد فروعه ، أو أحد موظفيه ؟ .

أو بعبارة أخرى : إذا وقع على أحد موظفى التنظيم الدولى ضرر بسبب إجراءات تعسفية ، أو تصرفات ظالمة من قبل السلطات المحلية لإحدى الدول فهل يحق للتنظيم أن يمارس حق الحماية الدبلوماسية لمصلحة هـــذا الموظف الدولى ؟ .

(١) قد سجل هـذا المبدأ العام فى المعاهدات وأحكام المحاكم الدولية . ومن أمثلة ذلك مانصت عليه المـادة الثالثة من اتفاقية لاهاى الرابعة لسنة ١٩٠٧ الخاصة بقواعد الحرب البرية . وقد جاء فيها : « الدولة التى تخل بأحكام هـذه الاتفاقية تلتزم بدفع تعويض إذا دعا الحال ، وهى مسئولة عن جميع الأفعال التى تقع من قواتها المسلحة » وقد ذكرت محـكمه العدل الدوليه الدائمه فى حكمها الصادر فى ٢٦ يوليه سنة ١٩٢٧ بشأن النزاع بين ألمـانيا وبولندة الخاص بمصنع شورزوف أن « من مبادىء القانون الدولى أنه يترتب على إخلال الدولة بتعهداتها التزامها بالتعويض الملائم ، وأن هذا التعويض قائم من نفسه دون حاجة إلى أن يكون منصوصا عليه فى الاتفاق الذى يحصل الإخلال به » (انظر مطبوعات المحـكمة SERIES A - No. 9 p. 21.

لقد ثار فى هيئة الأمم المتحدة بحث فى هذا الموضوع بمناسبة مقتل الكونت برنادوت وسيط الأمم المتحدة فى فلسطين ، ومقتل بعض المراقبين الفرنسيين هناك . وكان مدار البحث هو : أتستطيع هيئة الأمم المتحدة مطالبة حكومة إسرائيل بالتعويض إذا ثبتت مسئوليتها عن ارتكاب مقتل الكونت برنادوت؟ فطلب الأمين العام للأمم المتحدة من الجمعية العامة للهيئة أن تبحث مسألة تعويض موظفى الهيئة عما يلحقهم من أضرار أثناء تأدية وظائفهم ، وقامت الجمعية العامة بمناقشة هذه المسألة ، وقررت أثناء دورتها الثالثة فى ٣ ديسمبر سنة ١٩٤٨ أن تطلب فتوى محكمة العدل الدولية فى ذلك . وقد صيغ طلب الاستفتاء فى الأسئلة الآتية :

١ — إذا أصيب أحد موظفى الأمم المتحدة أثناء تأدية وظيفته بأضرار تترتب عليها مسئولية دولة ما . فهل لهيئة الأمم الأهلية اللازمة لمطالبة الحكومة المسئولة بالتعويض عن الأضرار التى لحقت ؟ . (ا) الأمم المتحدة — (ب) الموظف الذى أصيب أو ورثته .

٢ — إذا كان الرد على الجزء الأخير من السؤال . بالإيجاب ، فكيف يمكن التوفيق بين تصرف الأمم المتحدة ، وحقوق الدولة التى يكون الموظف من رعاياها[1] ؟

وقد أصدرت محكمة العدل الدولية الدائمة فتواها فى ذلك بتاريخ ١١ ابريل سنة ١٩٤٩ ويجمل رأيها ما يأتى : —

١ — إن الأمم المتحدة « شخص دولى » ولها ، بهذه الصفة الأهلية اللازمة

(١) قد ذكرت محكمة العدل الدولية الدائمة فى حكمها الصادر فى سنة ١٩٢٤ بشأن النزاع بين بريطانيا واليونان فى قضية عقود الامتياز الممنوح فى فلسطين للسيد مافروماتيس ما يلى :
« من المبادىء الرئيسية فى القانون الدولى أن كل دولة لها الحق فى حماية رعاياها إذا لحقت بهم أضرار نتيجة لما يصدر من الدول الأخرى من أعمال تخالف أحكام القانون الدولى ، =

لحفظ حقوقها برفع الدعاوى الدولية على الدول سواء أكانت أعضاء أو غير أعضاء فى الهيئة ، وذلك للحصول على تعويض عن الأضرار التى تلحق بها ، أو تصيب موظفيها . ويتمشى هذا الرأى مع حكم المادة ١٠٠ من ميثاق الأمم المتحدة وهى التى تقضى بأن الموظفين الدوليين مسئولون أمام الهيئة وحدها ، وليس لهم أن يتلقوا فى تأدية واجباتهم تعليمات من أية سلطة أخرى ، أو من أية حكومة خارجة عن الهيئة . فاذا حاول الموظف الدولى أن يطالب بالتعويض ، أو الاعتذار ، أو الترضية عن طريق الحكومة التى هو من رعاياها يكون قد خالف أحكام المادة ١٠٠ من الميثاق .

٣ — وبالنسبة للسؤال الأخير رأت المحكمة أن الضرر الذى لحق بالهيئة الدولية يستند على تقصير الدولة العضو فى القيام بالتزاماتها التى ارتبطت بها مع الهيئة الدولية ، بينما الضرر الذى يلحق بالدولة أساسه عمل غير مشروع أصيب بسببه أحد رعاياها ، ويستند على مبادىء المسئولية الدولية التى نظمتها أحكام القانون الدولى .

وبمعنى آخر : رأت المحكمة أن الضرر الذى يصيب الدولة يختلف عن الضرر الذى يصيب الهيئة الدولية ، وبالتالى فلا تنازع بين مطالبة الدولة بالتعويض ، وبين مطالبة الهيئة الدولية به . ثم أضافت المحكمة أنه فى حالة وقوع تنازع بين الدولة التى يكون الموظف من رعاياها ، وبين المنظمة الدولية التى يعمل بها الموظف بشأن المطالبة بالتعويض ، يكون التوفيق بين الطلبين

= وذلك إذا لم يستطيعوا الحصول على الترضية المناسبة عن طريق الوسائل القضائية الداخلية . وأن الدولة إذ تتبنى قضية أحد رعاياها ، وتلجأ فى شأنها إلى الوسائل الديبلوماسية أو إلى الوسائل القضائية الدولية ، فإنها — فى واقع الأمر — إنما تؤكد حقها هى أى حقها فى أن تكفل — فى أشخاص رعاياها — الأحترام اللازم لقواعد القانون الدولى .. »

(انظر مطبوعات المحكمة SERIES A. No. 2. p. 12.)

خاضعا لملابسات كل حالة على حدتها ، أو خاضعا للاتفاقات التى قد تعقد بين الهيئة الدولية والدول المختلفة .

وعلى هذا فان للهيئة الدولية ، ولغيرها من التنظيمات الدولية الفنية أو الإقليمية ، الأهلية القانونية التى تمكنها من مقاضاة الدول لمطالبتها بما لها من حقوق سواء فى ذلك أن تكون المقاضاة أمام المحاكم الداخلية ، أو أمام المحاكم الدولية .

غير أن هناك صعوبة أخرى لم يستطع التنظيم الدولى أن يتخطاها إلى الآن ، وهى أن النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية يقصر حق رفع الدعاوى أمامها على الدول . إذ تنص الفقرة الأولى من المادة ٣٤ من النظام الأساسى على أنه « للدول وحدها الحق فى أن تكون أطرافا فى الدعاوى التى ترفع للمحكمة »[1]. ويلاحظ أن هيئة الأمم المتحدة ، وفروعها المختلفة ، والوكالات المتخصصة ، إن لم يكن لها حق رفع الدعاوى أمام المحكمة فان لها أن تطلب منها فتوى فيما يعرض لها من المسائل القانونية ، وذلك بعد استئذان الجمعية العامة[2] كما أنه إذا كان لا يسوغ للتنظيمات الدولية رفع الدعاوى أمام محكمة العدل فان ذلك لا يحول دون حقها فى طلب التحكيم الدولى ، أو فى إنشاء محاكم خاصة يحق لها رفع الدعاوى أمامها .

(١) كانت محكمة العدل الدولية الدائمة مقيدة بهذه القاعدة ، وأثناء قيام الأمم المتحدة بذلت محاولات كثيرة فى لجنة المشرعين لوضع النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية الجديدة للتخلص من هذا القيد بحيث يسمح للتنظيمات الدولية برفع الدعاوى أمام محكمة العدل الدولية . وفى مؤتمر سان فرنسسكو تكرر بذل المحاولات للتخلص من هذا القيد غير أن هذه المحاولات لم تصادف نجاحا

(٢) لا مانع من أن الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة تتفق فيما بينها على أن يكون رأى محكمة العدل فى ذلك نهائى ، وملزم للطرفين . وقد نصت المادة ٣٠ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة على أنه « إذا حدث خلاف بين الأمم المتحدة من جهة ، وبين إحدى الدول الأعضاء من جهة أخرى . . . فيطلب (من محكمة العدل الدولية) إبداء الرأى القانوني وفقا للمادة ٩٦ من الميثاق ، والمادة ٦٥ من قانون المحكمة ، ويكون قرار المحكمة فى ذلك نهائيا ملزما للطرفين » .

المبحث الثالث

التمثيل الديبلوماسى والتنظيم الدولى

التمثيل الديبلوماسى مظهر من مظاهر السيادة . لذلك فان الدولة التامة السيادة يكون لهـا الحق فى إيفاد وقبول بعثات ديبلوماسية دائمة ، ويسمى ذلك « التمثيل الديبلوماسى الإيجابى » .

فاذا كانت الدولة ناقصة السيادة ، كأن تكون تحت الحماية ، أوأن تكون تابعة فلا يحق لها عادة أن توفد من طرفها مبعوثين ديبلوماسيين ، وإن كان ذلك لا يمنع أن تستقبل مبعوثى الدول الأخرى لديها ، ويسمى ذلك « التمثيل الديبلوماسى السلبى » .

وإلى وقت قريب كان التمثيـــل الديبلوماسى مقصورا على الدول تامة السيادة ، ثم امتد بعدئذ إلى التنظيمات الدولية فصار لها فى بادىء الأمر حق التمثيل الديبلوماسى السلبى ، ثم تطورت الأحوال فصارلها أيضا حق التمثيل الديبلوماسى الإيجابى .

هذا ، وبعض فقهاء القانون الدولى يرون أن التمثيل الديبلوماسى من حقوق الدولة تامةالسيادة وحدها ، وأنه لا يتصور بالنسبة للتنظيم الدولى . فانه إن صح أن يكون له تمثيل فهو ليس ذلك الذى نسميه التمثيل الديبلوسى . إلا أننا نرى أنه مادام المتفق عليه أنه إلى جانب الدول توجد مجموعات أخرى تتمتع بالشخصية الدولية ، مثل البابا رئيس الكنيسة الكاثوليكية ، ومثل التنظيمات الدولية ، فلامانع من تمتع هذه الشخصيات الدولية بمظهر من مظاهر هذه الشخصية وهو حق التمثيل الديبلوماسى . وفوق ذلك فان وجه الخلاف

محصور فى التسمية وحدها ، وأما التمثيل الخاص بالتنظيمات من حيث هو فهما سميناه فسنرى أنه لايختلف فى جوهره عن التمثيل الديبلوماسى سلبيا كان أم ايجابيا ، فى أهدافه وأحكامه .

وقد ظهر فى عصبة الأمم أول مظهر من مظاهر التمثيل الديبلوماسى للتنظيمات الدولية إذ رأت الدول الأعضاء فى العصبة أنه من صالحها إنشاء مكاتب دائمة لها فى مدينة جنيف مقر العصبة . لتكون هذه المكاتب أداة اتصال بينها وبين العصبة . وكذلك رأت العصبة أن من مصلحتها إنشاء مكاتب دائمة لها فى بعض عواصم الدول الأعضاء فأنشأت مكاتب للاستعلامات فى روما وطوكيو ، وبرلين كما أنشأت مكاتب اتصال فى باريس ولندن(١) .

وأخذ التمثيل الديبلوماسى للمنظمات الدولية يستقر ويتسع فى ظل هيئة الأمم . والفقرة الأولى من المادة ٢٨ تلزم الدول الأعضاء فى مجلس الأمن أن يكون لهم تمثيل دائم فى مقر الهيئة ، إلا أن أكثر الدول الأعضاء فى هذه المنظمة اتخذت لنفسها بمحض اختيارها مكاتب دائمة فى مدينة نيويورك (٢) .

---

(١) أنظر جان رى — المرجع السالف لذكر ص ٢٥٢ .

(٢) فى ١٠ أغسطس سنة ١٩٤٨ تقدمت بوليفيا إلى الأمين العام للأمم المتحدة باقتراح بشأن « البعثات الدائمة للدول الأعضاء لدى تلك الهيئة » وأشفعت هذا الطلب بمشروع قرار مفصل فى هذا الشأن ، وفى نوفبر سنة ١٩٤٨ وافقت اللجنة السياسية على هذا القرار بعد تعديله ، وأقرته الجمعية العمومية ، وفيما يلى أهم ما اشتمل عليه هذا القرار .

« نظرا إلى أنه منذ إنشاء هيئة الأمم المتحدة قد جرى العمل باطراد من جانب الدول الأعضاء على إيفاد بعثات دائمة لها إلى مقر هذه الهيئة .

ولما كان وجود مثل هذه البعثات الدائمة يعاون على تحقيق أغراض الأمم المتحدة ومبادئها ، وبالأخص يحقق الاتصال اللازم بين الدول الأعضاء والأمانة العامة فى الأوقات التى تتخلل فترات انعقاد الفروع المختلفة للأمم المتحدة .

ولم تكتف الأمم المتحدة بهذا التمثيل الديبلوماسى السلبى ، بل منحت نفسها حق التمثيل الديبلوماسى الإيجابى ، ويظهر ذلك فى مكاتب الأنباء للأمم المتحدة التى أنشئت فى جميع أنحاء العالم .

ودراسة اختصاصات هذه المكاتب ووظائفها ترينا مدى التقارب بينها وبين البعثات الديبلوماسية الدائمة للدول تامة السيادة .

فمن اختصاصات تلك المكاتب نشر كافة الأنباء المتعلقة بنشاط الأمم المتحدة ، والتعاون مع مكاتب وفروع الوكالات المتخصصة ، وجمع المعلومات اللازمة لمختلف فروع الأمم المتحدة ، ومنح التسهيلات اللازمة لجميع موظفى الأمم المتحدة الذين يقومون بمهام رسمية فى منطقة هذه المكاتب . وإذا أضيف إلى ذلك أن تلك المكاتب تتمتع بالحصانة الديبلوماسية ، وأن الموظفين العاملين بها يتمتعون بالمزايا والحصانات التى يتمتع بها الموظفون الدوليون ،

= ولما كان من المنتظر تبعا لذلك أن يعمم نظام هذه البعثات ، الأمر الذى يتعين معه تنظيم وثائق اعتماد المندوبين الدائمين توصى ... »

ثم أورد القرار بعد ذلك ما يلزم اتباعه فى هذا الشأن ويلخص فيما يلى :

١ ــ إن الوثائق الخاصة باعتماد المندوبين الدائمين يجب أن تصدر عن رئيس الدولة أو رئيس الحكومة ، أو وزير الخارجية . وتبلغ إلى الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة .

٢ ــ إن جميع التعيينات والتغيرات الخاصة بأعضاء البعثة الدائمة يجب أن تبلغ إلى الأمين العام بواسطة رئيس هذه البعثة .

٣ ــ إذا تغيب المندوب الدائم مؤقتا من مقر عمله فعليه أن يبلغ الأمين العام اسم عضو البعثة الذى سوف يحل محله أثناء غيابه .

٤ ــ على الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة فى كل دورة عادية تقريرا عن وثائق اعتماد المندوبين الدائمين المعتمدين لدى هيئة الأمم المتحدة .

أقرأ تفصيل هذا الموضوع فى تقرير الدكتور وحيد رأفت المنشور فى المجلة المصرية للقانون الدولى . المجلد الخامس سنة ١٩٤٩ صفحة ٧١ .

تبين لنا مدى التقارب بين تلك المكاتب وبين البعثات الديبلوماسية (١) .

لم تقتصر تلك الظاهرة على التنظيمات الدولية العالمية بل امتدت أيضاً إلى التنظيمات الدولية الفنية . فمع أن الدول الأعضاء فيها ليس لهم مكاتب دائمة أو ممثلين دائمين فى مقر التنظيم إلا أن هذه التنظيمات تحاول أن يكون لها مكاتب إقليمية فى مختلف بلاد الدول الأعضاء ، وتلك المكاتب الدائمة وإن كانت لها الصبغة الفنية إلا أنها تتضمن بطبيعتها وبحكم وظيفتها الصفة

---

(١) للأمم المتحدة فى وقتنا هذا ثمانية عشر مكتبا دائما موزعة فى كافة أنحاء العالم ، ولكل مكتب دائرة اختصاص معينة وفيما يلى بيان مقر هذه المكاتب ، وبيان الدول الداخلة فى دائرة اختصاصها :

١ ـ مكتب بلغراد واختصاصه يوغسلافيا (٢) مكتب بونس أيرس واختصاصه الأرجنتين وبوليفيا وبراجواى وأروجواى (٣) مكتب القاهرة واختصاصه مصر وأثيوبيا ، والعراق ، ولبنان ، وسوريا ، والسعودية ، واليمن ، وليبيا (٤) مكتب كوبنهاجن واختصاصه الدانمرك وأيسلندا والنرويج ، والسويد ، وفنلندا (٥) مكتب جنيف واختصاصه سويسرا وألمانيا ، وإيطاليا ، والنمسا ، وتركيا ، واليونان ، وإسرائيل (٦) مكتب كراتشى واختصاصه باكستان . (٧) مكتب لندن واختصاصه المملكة المتحدة وهولندا ، والمحميات البريطانية وإيرلندا (٨) مكتب المكسيك واختصاصه المكسيك وكوستاريكا ، والدومنيك ، وكوبا ، وجواتيمالا ، وهندوراس ، ونيكاراجو ، وبنما ، وسلفادور (٩) مكتب منروفيا واختصاصه ليبريا (١٠) مكتب موسكو واختصاصه الاتحاد السوفييتى وروسيا البيضاء وأوكرانيا (١١) مكتب دلهى الجديدة واختصاصه الهند وبورما وسيلان (١٢) مكتب باريس واختصاصه فرنسا ، وبلجيكا ، ولكسمبورج والمحميات الفرنسية (١٣) مكتب براغ واختصاصه تشكوسلوفاكيا (١٤) مكتب ريوديجانيرو واختصاصه البرازيل (١٥) مكتب شنغهاى واختصاصه الصين ، واندونيسيا ، والفيلبين وتايلند (١٦) مكتب سدني واختصاصه استراليا ونيوزيلند (١٧) مكتب طهران واختصاصه إيران وافغانستان (١٨) مكتب واشنطن واختصاصه الولايات المتحدة .

وينتظر أن يزيد عدد هذه المكاتب بعد انضمام الست عشرة دولة التى قبل انضمامها فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٥ . وقد يأتي وقت يكون فيه لهيئة الأمم مكتب دائم فى عاصمة كل دولة من أعضائها .

التمثيلية لأنها قبل كل شيء تمثل التنظيم الدولى الفنى (١) .

وتبدو تلك الظاهرة أيضا فى التنظيمات الدولية الإقليمية . فالدول الأعضاء فى حلف الأطلنطى جعلت من النظام الداخلى للحلف أن يكون ممثلوها الدبلوماسيون المعتمدون لدى واشنطن معتمدين أيضا لدى مجلس الحلف ، ويحق لهم تمثيل حكوماتهم فى كل اجتماعات هذا المجلس (٢) ، ولما نقل مقر مجلس الحلف من واشنطن إلى باريس اتفقت الدول الأعضاء على أن يكون لها ممثلون دائمون يعتمدون لدى مجلس الحلف فى باريس (٣) .

ونرى مثل هـــذه الظاهرة فى جامعة الدول العربية فهى تسعى لإنشاء مكاتب دائمة فى مختلف أقاليم العالم . وقد تم فعلا إنشاء مكتب دائم لها فى مدينة نيويورك فى مارس سنة ١٩٥٥ وعلى رأس المكتب مدير بدرجة سفير يعاونه عدد من الموظفين الدوليين تعينهم الجامعة (٤) ، وهناك اقتراح بفتح

---

(١) من أمثلة ذلك ، المكاتب الإقليمية التابعة لهيئة الأغذية والزراعة . فالمقر الرئيسى لهذا التنظيم هو مدينة روما وله مكاتب إقليمية دائمة فى واشنطن ، والقاهرة ، وبانجوك ، وريو ديجانيرو ، وسانتياجوو مدينة المكسيك .

كذلك هيئة الصحة العالمية مقرها قصر الأمم بجنيف ولها مكاتب إقليمية : مكتب اقليمى فى الاسكندرية واختصاصه منطقة شرق البحر الأبيض المتوسط ، ومكتب إقليمى فى نيودلهى واختصاصه منطقة جنوب شرق آسيا ، ومكتب إقليمى فى وشنطن واختصاصه القارة الأمريكية ومكتب إقليمى فى مانيلا واختصاصه منطقة غرب المحيط الهادى . أما المكتب الرئيسى فى جنيف فيختص ، مؤقتا ، بالقارة الأوروبية والإفريقية إلى حين إنشاء مكاتب أخرى فيها .

(٢) أنظر — Communique issued by the North Atlantic Council on 17 th September 1949 - Cmd. 7883. Appendix 8

(٣) أنظر — O.T.A.N. 1949 - 1954 - Les Cinq premières années par Lord Ismay, Sécrétaire Général de l' Organisation du Traité de L' Atlantique Nord p. 57 et s.

(٤) انظر القرار رقم ١٠٣٧ ــ د ٢٤ ــ ج ٣ المتخذ فى ١٩٥٥/١٠/١٤ بخصوص أعمال الوفد الدائم للجامعة فى الولايات المتحدة .

مكاتب تشابهه في كل من الشرق الأقصى ، وأمريكا اللاتينية ، وأوروبا الوسطى (١) .

أما من حيث التمثيل الدبلوماسي السلبي ففي ١٢ / ٤ /١٩٥٦ صدر قرار مجلس جامعة الدول العربية (٢) بالموافقة على تعيين سفير لبنان في مصر مندوبا دائما لدى جامعة الدول العربية ، ثم يطلب القرار من باقي الدول الأعضاء في الجامعة أن تستكمل تعيين مندوبين دائمين لها معتمدين لدى جامعة الدول العربية .

* * *

والخلاصة أنه يتبين من كل ما أسلفناه أن التنظيمات الدولية صار لها مركز قانوني يكاد يكون مساويا للمركز القانوني الذي تتمتع به الدول تامة السيادة . فلها حق التملك والتعاقد ، والتقاضي أمام المحاكم المحلية ، وتتمتع أموالها بمزايا وحصانات خاصة ، ويتمتع موظفوها ومندوبو الدول الأعضاء المعتمدون لها بامتيازات وحصانات تكاد تكون مساوية لما يتمتع به المبعوثون الدبلوماسيون . ويضاف إلى ذلك أنه قد أصبح للتنظيم الدولي حق رفع الدعوى الدولية ، وحق التمثيل الدبلوماسي السلبي والإيجابي .

(١) انظر القرار رقم ١٠٣٨ / د ٢٥ / ج ٣ الصادر من مجلس الجامعة في ١٤/١٠/١٩٥٥ .
(٢) القرار رقم ١١١١/د٢٥/ج ٤ .

الجزء الثانى

دراسة دستورية للتنظيمات العالمية

الباب الأول

في

عصبة الأمم

يشمل هذا الباب الفصول الآتية :

الفصل الأول : نشأة عصبة الأمم .

الفصل الثاني : أهداف عصبة الأمم ومبادئها .

الفصل الثالث : العضوية في عصبة الأمم وفقدانها .

الفصل الرابع : الهيئات العاملة في عصبة الأمم .

الفصل الخامس : إخفاق العصبة وأسبابه .

أهم مراجع الباب الأول

(1) ALVAREZ A· Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la Société des Nations. Paris 1922. Presses Universitaires.

(2) ANDRASSY GEORGES. La Souveraineté et la Société des Nations. Recueil des Cours - Vol 61 - no 3 p.665 et s. La Haye 1937.

(3) BAUMONT MAURICE - La Faillite de Paix 1918 - 1919 - Presses Universitaires de France. Paris 1946.

(4) GIRAUD EMILE La Nullité de la Politique internationale des Grandes Democraties (1919 - 1939) - Paris 1949 - Recueil Sirey.

(5) MILLER DAVID HUNTER The Drafting of the Covenant - New York 1928.

(6) RAPPARD WILLIAM. Vues Rétrospectives sur la Société des Nations Recueil des Cours Vol. 71 no. 2 p 117 et s. La Haye 1947.

(7) RAY JEAN Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de le Société - Paris 1930 - Recueil Sirey.

(8) RUTGERS VICTOR - HENRI - La Mise en Harmonie du Pacte de la Société de Nations avec le Pacte de Paris. Recueil des Cours - Vol 38 no 4. p 61 et s. La Haye 1931.

(9) SCELLE GEORGES. Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix Paris 1919.

(10) SCELLE GEORGES. Une Crise de la Société des Nations. Les Presses Universitaires de France. Paris 1927.

(11) SCHUCKING W. Le Développement du Pacte de la Société des Nations. Recueil des Cours. Vol 20 no.5 p. 406 et s. La Haye 1927.

(12) WALTERS F. P. A History of the League of Nations (2 Vol.) 1952 Oxford University Press.

(13) ZIMMERN A. The League of Nations and the rule of law London New York 1936.

١ — سعد البدرمانى — عصبة الامم — القاهرة سنة ١٩٢٢ .

٢ — سكرتيرية عصبة الأمم — غاياتها ووسائلها وأعمالها (جنيف سنة ١٩٣١).

٣ — الدكتور محمود سامى جنينه — القانون الدولى العام — الطبعة الثانية — القاهرة سنة ١٩٣٨ .

٤ — الدكتور محمد رفعت — التعاون الدولى والسلام العام — دار المعارف القاهرة سنة ١٩٤٥ .

٥ — الدكتور راشد البراوى — الطريق إلى السلام — بحث فى تنظيم العلاقات الدولية — القاهرة سنة ١٩٤٨ .

٦ — الدكتور أحمد سويلم العمرى — العلاقات السياسية الدولية فى ضوء القانون الدولى العام — القاهرة ١٩٤٩ .

الفصل الأول

نشـــأة عصبة الأمم

أثناء الحرب العالمية الأولى رددت ألسنة المصلحين ، وألسنة ذوى الرأى وأهل القانون عبارة تشف عن ألم دفين شامل . كانوا يصيحون فى كل مكان « يجب ألا تتكرر المأساة » وكان لصيحتهم صدى يتردد فى كل مكان .

تكاد هذه العبارة على قصرها تهدينا إلى مقدار مابذل من جهد أثناء الحرب العالمية الأولى ، وقد تضاعفت الجهود بعد أن وضعت الحرب أوزارها ، وكانت تنادى كلها بضرورة إنشاء مؤسسة دولية تنظم علاقات الدول والشعوب ببعضها وتكفل للسلام أن يسود ، وأن يحل محل الخصام .

أخذت بوادر هذا الجهاد تظهر فى شتى أنحاء العالم فى وقت واحد ، وكانت فى أول الأمر مجهودات فردية يبذلها كل محب للسلام ، ثم وجدت من بعض الحكومات آذانا صاغية ، فلما استمعت إليها ، تأثرت بها ، ثم بدأت تتبناها ، وتعمل على تحقيقها ، لأن تلك الحكومات رأت فيها دعوة إنسانية نبيلة جديرة بالرعاية ، وسياسية حكيمة قد تستفيد منها .

المبحث الاول

المجهودات الفردية

١ ــ جمعية اتحاد الرقابة الديمقراطية الانجليزية

فى سنة ١٩١٤ قام جماعة من رجال القانون ومن النواب البريطانيين بتأسيس جمعية فى انجلترا سميت (اتحاد الرقابة الديمقراطية)
The Union of Democratic control

واشترك فى تأسيسها مستر رمزى ما كدونالد الذى صار فيما بعد رئيسا للوزارة البريطانية .

ومن أهم مبادىء هذه الجمعية :

١ — لا يجوز نقل إقليم من دولة إلى دولة أخرى إلا برضاء تام من أهل هذا الإقليم يعلنون عنه بطريق استفتاء حر .

٢ — لا يجوز عقد اتفاق ، أو إبرام معاهدة باسم انجلترا إلا بعد موافقة البرلمان ويجب إنشاء هيئة خاصة لتشرف على السياسة الخارجية لبريطانيا إشرافا شعبيا .

٣ — يجب على بريطانيا ألا تجعل هدف سياستها الخارجية هو الاحتفاظ بتوازن القوى ، ولكن يجب عليها أن تسعى إلى إنشاء مؤتمر أوروبى ، أو تكوين مجلس دولى يكون هدفه تنظيم السياسة الدولية ، وتكون مناقشاته علنية ، وتذاع قراراته .

٤ — على الحكومة البريطانية التى تتولى مستقبلا عقد معاهدات الصلح أن تنص على ضرورة إنشاء مشروع لتخفيض السلاح تخفيضا فعالا .

كانت هذه هى أهم مبادىء الجمعية عند إنشائها ، ثم أضيف اليها فى سنة ١٩١٧ مبدأ خامس يقضى على بريطانيا أن تعمل على تشجيع حرية التجارة ، وأن تتبع بعد انتهاء الحرب سياسة الباب المفتوح .

وقد أخذت الجمعية على نفسها منذ نشأتها أن تلتزم هذه المبادىء ، وأن تحاول حمل الحكومة على الأخذ بها لتكون بذلك قد ساهمت فى إنجاح قضية السلام ، وعاونت على إنشاء تنظيم دولى يرعى هذا السلام ويصونه .

٣ — المجلس الهولندى لمكافحة الحرب

فى منتصف سنة ١٩١٤ تألفت فى هولندة جمعية سميت : مجلس مكافحة الحرب Anti-Oorlog-Raad وقد جعلت غايتها البحث عن الوسائل العلمية والعملية التى يمكن أن تؤدى إلى إنهاء الحرب القائمة ، وتكون سببا فى نشر السلام بين الدول .

وفى ابريل سنة ١٩١٥ عقدت الجمعية مؤتمرا فى مدينة لاهاى اشترك فيه ممثلون للكتلتين المتحاربتين ، وممثلون للدول المحايدة ، وانتهى المؤتمر باتخاذ قرارات سميت « برنامج الحد الأدنى للسلام الدائم » ويتضمن مايلى :

١ — لايجوز نقل ملكية إقليم إلى دولة أخرى ، أو ضمه اليها إذا كان ذلك مناقضاً لمصالح أهل هذا الإقليم أومخالفا لرغباتهم . ويؤخذ رأى أهل الإقليم فى الضم أو الفصل بطريق استفتاء عام .

٢ — تتعهد كل دولة أن تضمن للجنسيات المختلفة الداخلة فى إقليمها حرية الدين ، وحرية اللغة ، والمساواة فى الحقوق المدنية .

٣ — تتفق الدول على أن تكفل حرية التجارة لكل البلاد ، فى مستعمراتها ، وفى الدول الداخلة تحت حمايتها ، أو الأقاليم الخاضعة لنفوذها

٤ — يكون من أعمال مؤتمر الصلح الذى يعقد بعد انتهاء الحرب إنشاء هيئة دائمة تعقد اجتماعات دورية وهدفها تنظيم العلاقات بين الدول وبعضها تنظيما سلميا .

٥ — تتفق الدول على فض منازعاتها بالطرق السلمية . وتقترح لذلك أن يقوم إلى جانب محكمة التحكيم الدائم فى لاهاى هيئات أخرى . وهى :

[ا] محكمة عدل دولية دائمة . [ب] مجلس دولى للتحقيق والتوفيق .

٦ — إذا لجأت أى دولة إلى استخدام القوة العسكرية ضد دولة أخرى دون أن تتقدم إلى محكمة العدل الدولية ، أو إلى مجلس التحقيق والتوفيق فعلى الدول المشتركة فى العصبة أن تعمل على وقف عدوانها بكافة الوسائل من دبلوماسية ، واقتصادية ، وعسكرية .

٧ — تتفق الدول فيما بينها اتفاقا وديا على تخفيض السلاح ، وتتكفل بضمان حرية البحار لأن هذا الضمان من شأنه المساعدة على تخفيض التسليح البحرى .

٨ — تتعهد الدول أن تخضع فى سياستها الخارجية لرقابة دقيقه من برلماناتها ، وتتعهد أن تعتبر كل معاهدة سرية باطلة من تلقاء نفسها .

على أثر هذا الاجتماع ، وعلى أساس هذا البرنامج بدأت الجمعية بنشاط قوى فى مختلف الدول للدعوة إلى السلام ، وإلى إقامة منظمة دولية تعمل للمحافظة عليه .

٣ — الجماعة الامريكية لتدعيم السلام

فى سنة ١٩١٥ تكونت فى الولايات المتحدة جمعية سميت (جماعة تدعيم السلام The League to enforce Peace) وكان يتزعمها الرئيس وليم تافت . وقد أذاعت برنامجاً أعلنت فيه تحبيذ انضمام الولايات المتحدة إلى عصبة أمم تقوم على المبادىء التالية :

١ — المنازعات الدولية التى تغلب عليها الصبغة القانونية تحول إلى محكمة دولية لتفصل فيها .

٢ — المنازعات التى تقع بين دول العصبة ولا تغلب عليها الصبغة

القانونية تعرض على مجلس توفيق يتولى التحقيق فيها ودراستها ثم تصدر التوصيات اللازمة لحلها .

٣ — تتعهد الدول المشتركة بحشد جميع قواتها الاقتصادية والعسكرية لتأديب أية دولة تلجأ إلى الحرب ، أو تقوم بأعمال عدوانية ضد دولة أخرى من الأعضاء قبل أن تلجأ إلى الهيئات السالفة الذكر .

٤ — تعقد مؤتمرات وتنظم اجتماعات دورية لوضع قواعد القانون الدولى وتقنينها لتكون دستوراً للمحكمة ، وللمجلس المقترح إنشاؤهما للفصل فيما يعرض عليها من منازعات على ضوء تلك القوانين .

المبحث الثانى

المشروعات الحكومية

كان لنشاط هذه الجمعيات وغيرها أثر فى الحكومات فقد تقدم بعضها لتبنى هذه المشروعات . وقد حدث أن أقامت الجماعة الأمريكية لتدعيم السلام مؤتمراً بمدينة واشنطن فى مايو سنة ١٩١٦ حضره الرئيس ولسن وأعلن فيه تأييده المطلق لفكرة إقامة عصبة أمم تشترك فيها كافة دول العالم وتعمل على منع قيام حرب . ويجب أن يكون معروفا أن الولايات المتحدة لم تكن وقتئذ قد اشتركت فى الحرب العالمية الأولى وكان لبيان الرئيس ولسن الذى القاه فى هذا المؤتمر دوى شديد فى المعسكرين المتحاربين ففى أكتوبر سنة ١٩١٦ أعلن لورد جراى الإنجليزى تأييده لهذه الفكرة . وفى ٩ نوفمبر من العام نفسه ألقى بتهام هلدفج رئيس الوزراء الألمانية خطاباً فى البرلمان أعلن فيه أن الإمبراطورية الألمانية مستعدة للمساهمة فى كل مشروع يرمى إلى إقامة تنظيم دولى يحفظ السلام .

بهذا انتقلت فكرة التنظيم الدولى من نطاق المجهودات الشعبية إلى نطاق المجهودات الحكومية ، وأصبحت الدول المتحاربة تتخذها وسيلة من وسائل الدعاية تستميل بها الناس إليها ، وتستعين بها على تعبئة الروح المعنوية لجيوشها وشعبها .

وفى سنة ١٩١٨ ظهرت بوادر انتهاء الحرب فزادت الحكومات اهتماماً بوضع مشروعات التنظيم الدولى ، وبذلت مجهودات تلخص فيما يلى :

١ — تقرير لجنة فليمور

فى أوائل سنة ١٩١٨ ألفت الحكومة البريطانية لجنة رسمية لدراسة فكرة إنشاء تنظيم دولى ، وأسندت رياستها إلى لورد ولتر فليمور ، وهى مؤلفة من ثلاثة من كبار رجال القانون ، وثلاثة من كبار موظفى وزارة الخارجية البريطانية . وسارت اللجنة فى عملها على هدى من سياسة سير ادوار جراى ، وتقوم على فكرة فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية . وفى ٢٠ مارس سنة ١٩١٨ قدمت اللجنة مشروعا تضمن المبادىء الآتية :

١ — لا يجوز لدولة توقع على المشروع أن تلجأ إلى الحرب مباشرة بل يتحتم عليها أن تقبل التأجيل ، وتقبل المناقشة فى النزاع فى مؤتمر عام . ويعرض المشروع بعد ذلك وسائل مختلفة لفض النزاع فيذكر التحكيم ، ويقترح إنشاء هيئة يعرض عليها كل نزاع .

٢ — يبيح المشروع للدول أن تستعمل القوة ضد كل دولة تلجأ إلى الحرب وترفض التأجيل أو المناقشة . وأن تستعمل القوة أيضا ضد كل دولة تحارب دولة أخرى تكون قد قبلت قرار التحكيم ، أو رضيت بحكم الهيئة المختصة بفحص النزاع ، وهى التى يقترح المشروع إنشاءها . هذا إذا كان الحكم صادرا بإجماع آراء الدول التى تتكون منها الهيئة ما عدا أصوات

الدول المتنازعة . ولم يرد فى هذا المشروع شىء عن نزع السلاح ، أو عن تكوين جيش دولى ، فكأن التنظيم الذى يقترحه مجرد مؤتمر من الدبلوماسيين والسفراء والغرض منه إفساح المجال للمناقشة الصريحة التى تبسط خلالها أسباب الخلاف فيعرفها الرأى العام ، ويستنير ؛ ويحكم على المخطىء .

وفى المشروع عناية خاصة بإبراز فكره احترام السيادة الداخلية للدول فهو لا يبيح للدول المشتركة أن تتداخل فى أى شىء له مساس بالسيادة القومية ، أو يتصل بالشئون الداخلية للدول المشتركه فيه .

٣ — مشروعات الرئيس ولسن

كان الرئيس ولسن من أكبر الدعاة إلى إقامة عصبة الأمم ، وكان أشد أنصارها . وفى خطاب له ألقاه بمجلس الشيوخ الأمريكى فى ٢٢ يناير سنة ١٩١٧ عرض للتنظيم الدولى فقال إنه لابد من قوة تكفل لكل تسوية تتم بعد انتهاء الحرب أن تنفذ وأن تدوم . ولهذا يتحتم أن تكون قوة المنظمة التى تتولى ذلك أعظم من قوة أى دولة أو أى تحالف يقوم بين عدة دول . أى إنه يريد إقامة منظمة قوية لا تجرؤ دولة أو دول على تحديها ، أو على تجاهلها ، وبهذه القوة يتيسر لها أن تفرض السلام على الجميع . وفى ١٨ يناير سنة ١٩١٨ أعلن الرئيس ولسن مبادئه الأربعة عشر ، وقد جاء فى البند الأخير منها دعوة إلى إقامة عصبة أمم تكفل استقلال الدول الصغرى ، وتصون وحدتها الإقليمية . وأثناء تحضير مشروعه عرضت عليه الحكومة البريطانية تقرير لجنة فليمور ، فحوله إلى مستشاره الخاص كلونيل هاوس ، وطلب منه دراسته ووضع مشروع مقابل له . فتمكن كولونيل هاوس من وضع مشروع تضمن فكرة إنشاء محكمة قضائية دولية تعرض عليها

المنازعات التى تقع بين الدول . واقترح عرض كل خلاف لا يتيسر حله بالطرق الدبلوماسية على هيئة تحكيم مكونة من ثلاثة محكمين و يعرض على هذه اللجنة أيضاً كل نزاع لا ترغب إحدى الدول فى عرضه على المحكمة القضائية المراد إنشاؤها ، واقترح أن تفرض عقوبة المقاطعة الاقتصادية على كل دولة تخالف قرارات المحكمة أو ترفض الخضوع لآراء هيئة التحكيم ، أو تلجأ إلى استعمال القوة دون أن تعرض نزاعها على إحدى الهيئتين ، ثم قام الرئيس ولسن بعدذلك بوضع مشروعين متواليين أساسهما تقرير فليمور وتقرير كولونيل هاوس ويستند كل مشروع إلى قواعد مستمدة منهما ، إلا أنه فى مشروعه الأول استبعد فكرة إنشاء محكمة قضائيه ، وفى مشروعه الثانى جاء بفكرة مبتكرة هى الضمان الجماعى فأشار إلى أن الدول التى تصبح أعضاء فى التنظيم الدولى المقترح تتضامن مع بعضها فى حفظ الاستقلال السياسى ، وسلامة الإقليم لكل دولة عضو .

٣ — مقترحات جنرال سميث

حين كانت هذه المباحثات مستمرة نشر الجنرال سميث رئيس وزراء اتحاد جنوب أفريقية كتيبا عنوانه : (عصبة الأمم) وضمنه آراء فى التنظيم الدولى . وأهم ما اشتمل عليه : تكوين مؤتمر عام يضم كافة الدول المتعاقدة و تكوين مجلس يكون بمثابة هيئة تنفيذية ويضم الدول العظمى ، وممثلين للدول الأخرى يختارون دوريا وفق نظام خاص ، ثم دعا الجنرال سميث إلى إقامة نظام انتداب على الولايات والمستعمرات التى قد تسلخ من العدو ، وإقامة انتداب على بعض الدول المعادية نفسها ، ودعا أيضا إلى إلغاء التجنيد الإجبارى ، وإلى جعل مصانع الأسلحة والذخيرة مملوكة للحكومات .

٤ — المشروع الفرنسى

كونت الحكومة الفرنسية لجنة فنية لدراسة مشروع التنظيم الدولى، وتولى رياستها مسيو ليون برجوا رئيس وزراء سابق، وفى يونية سنة ١٩١٨ قدمت تقريرا كان أهم ما اشتمل عليه هو :

(١)— يتكون التنظيم فى بادىء أمره من الحلفاء وحدهم، ولكن يسمح لبعض الدول المحايدة أن تنضم إليه إذا ثبت أنها أثناء الحرب قد سلكت مسلكا حسنا. ولا يسمح لألمانيا بالإنضمام إلا بعد تقديم الأدلة القاطعة على أنها أصبحت دولة مسالمة محترمة لمبادىء القانون الدولى، نادمة على ما اقترفت.

(٢)— ويكون التنظيم الدولى عبارة عن محالفة منظمة ترمى إلى صد أى عدوان يقع على أعضائها وتحتفظ كل دولة داخلة فى التنظيم بسيادتها كاملة. ويكون لهذا التنظيم الدولى جيش تحت تصرفه ليستطيع به التغلب على كل دولة معادية أو مخالفة لأحكام التنظيم ومبادئه.

(٣) — ويكون من سلطة التنظيم فض المنازعات السياسية التى تقع بين أعضائه. أما المنازعات القانونية فتعرض على محكمة دوليه.

ومن هنا يظهر مقدار الفرق بين الفكرة الأنجلوسكسونية، والفكرة الفرنسية بشأن التنظيم الدولى. فخلاصة الفكرة الأنجلوسكسونية إتخاذ المؤسسة الدولية أداة دبلوماسية لتعويق الحرب وتأجيلها بقدر المستطاع، أما الفكرة الفرنسية فمؤداها جعل المؤسسة الدولية أداة عسكرية تكفل استمرار التسويات السلمية، وتعاقب من يريد العدوان عليها.

٥ — لجنة هيرست ميلر

تضاربت الآراء، وكثرت المقترحات حول إنشاء التنظيم الدولى الجديد وزاد الأمر تعقيداً أن لورد سيسل تقدم بمشروع ينطوى على فكرة جديدة

هى أن العصبة المراد إنشاؤها تتولى إلى جانب عملها السياسى تنظيم التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية ، والادارية ، والصحية ، وغيرها . على اعتبار أن هذا مما قد يعاون على استتباب السلام .

ثم أصدرت الحكومة البريطانية مشروعا ثانيا متأثرا إلى حد كبير بمشروعى ولسن ، وبتقرير لورد سيسل . وعلى أثر صدور هذا المشروع البريطانى أصدر الرئيس ولسن مشروعه الثالث الذى أراد به أن يقرب بين وجهة النظر الأمريكية والبريطانية .

ورغبة فى التوفيق بين هذه المشروعات المتباينة ، وتلك الآراء المتضاربة رأت كل من الحكومتين البريطانية والأمريكية تشكيل لجنة من مندوبين عن كل منهما ، وقد تألفت هذه اللجنة وسميت (لجنة هيرست وميللر) وهما اسما رئيسى الوفدين .

وقد وضعت هذه اللجنة مشروعا نهائيا . على أثره دعا الرئيس ولسن دول الحلفاء إلى تشكيل لجنة عامة جديدة للنظر فيه وتم تكوين اللجنة ، واجتمعت بمدينة فرساى ، وتقدمت إليها كل من فرنسا وإيطاليا بمشروع خاص غير أن رئيس تلك اللجنة رفض قبول المشروعين ، وأشار على مندوبى الحكومتين بتقديم مايشاءون من مقترحات أثناء دراسة المشروع المعروض

٦ — المشروع الالمانى

لم يشترك فى اللجنة السالفة الذكر ممثلون للدول المعادية ، إلا أن المانيا حاولت معارضة مشروع الحلفاء فتقدمت باقتراح يتضمن إنشاء برلمان عالمى يضم مندوبى الدول ، الأعداء ، وإنشاء مكتب دولى للوساطة ، وأمانة عامة ملحقة به ، ومحكمة عدل دولية .

وتولى المشروع الألمانى دراسة مسألة فض المنازعات بالطرق السلمية دراسة مستفيضة وجعلها من اختصاص محكمة العدل الدولية ، أو مكتب الوساطة الدولى . كما بحث تنظيم مسائل حماية الأقليات وحرية المواصلات وغيرها . ولكن رفض الحلفاء هذا المشروع ، ولم يتح للألمان أن يبدو ملاحظاتهم على التنظيم الدولى الجديد إلا حين قدم إليهم مع معاهدة الصلح . وهذا التصرف هو الذى حمل الالمان على أن يصرخوا قائلين : إن معاهدة الصلح وما تضمنته من عهد عصبة الأمم قد أمليت علينا إملاء دون أن يكون لنا حق المناقشة والبحث .

٧ — المرحلة الأخيرة

كانت لجنة المشروع التى اجتمعت فى فرساى تتألف من مندوبين اثنين عن كل دولة من الدول الخمس العظمى (الولايات المتحدة - بريطانيا العظمى فرنسا - إيطاليا - اليابان) ومندوب واحد عن الدول العشرة المتحالفة . وفى ٢٥ يناير سنة ١٩١٩ أصدرت اللجنة القرار التالى :

(ا) للمحافظة على التسوية العالمية التى تجتمع الدول المتحالفة لوضعها لابد من إنشاء عصبة أمم لتنمية التعاون الدولى ، ولضمان تنفيذ الالتزامات الدولية ، وتهيئة الوسائل الممكنة لمنع نشوب الحرب .

(ب) إنشاء هذه العصبة يعتبر جزءا لا ينفصل عن معاهدة الصلح . وكل أمة متمدينة يمكن الاعتماد عليها فى تنفيذ أغراض العصبة يجوز قبولها إذا طلبت الانضمام .

(حـ) من واجب العصبة أن تعقد اجتماعات دورية فى صورة مؤتمر دولى . ويلزم أن يكون لها هيئة عاملة ، وأمانة دائمة لإدارة الأعمال فى الفترات الواقعة بين دورات انعقاد المؤتمر .

وفى ١٣ فبراير سنة ١٩١٩ تمت موافقة الدول على المشروع النهائى .

ومما تجدر ملاحظته أن هذا المشروع تغلبت فيه النزعة الأنجلوسكسونية على النزعة الفرنسية ، وليس ذلك لأنها المثل الأعلى فى نظر الدول المجتمعة أو لأن الأنجلوسكسونيين يتمتعون بسيطرة كبرى فى المؤتمر ، ولكن لأن الدول خشيت أن يتسلط عليها التنظيم الدولى فيسلب منها سيادتها .

وقد عرض المشروع بصفة غير رسمية على بعض الدول المحايدة التى دعيت إلى الانضمام إلى العصبة ، والتى ذكر أسمها فى ملحق العهد فيما بعد ذلك .

تم الاتفاق ، وعلى أثره غادر الرئيس ولسن باريس إلى الولايات المتحدة ليطمئن إلى موافقة مجلس الشيوخ الأمريكى على المشروع النهائى ، ولكنه وجد معارضة قوية منظمة ، فعاد إلى أوربا يحمل مقترحات جديدة ترمى إلى تعديل المشروع النهائى ، وإلى إدخال بعض تحفظات عليه لمحاولة إرضاء مجلس الشيوخ الأمريكى ، وإخراجه من سياسته الانعزالية . وتقدم بالتعديلات الآتية : —

١ — أن ينص صراحة فى متن عهد العصبة أنه يتمشى مع تصريح مونرو[1] ، وذلك لمنع تدخل الدول الأوروبية عن طريق التنظيم الدولى الجديد فى شئون دول أمريكا اللاتينية . وهو يرمى بهذا إلى بقاء سيطرة الولايات المتحدة على تلك البلاد . وقد ورد هذا التعديل فى المادة ٢١ من العهد .

---

(١) التصريح الذى أصدره الرئيس جمس مونرو فى ٢٢ ديسمبر ١٨٢٣ يقضى بأن كل تهديد يقع على استقلال دولة أمريكيه أو على سلامة إقليمها ويصدر عن دولة غير أمريكيه سوف تعده الولايات المتحدة الامريكية واقعا على المصالح الحيوية لها ومن ثم سوف يستوجب استعمال كل مواردها لدفعه .

٢ — أن يرد فى العهد صراحة أنه ليس من حق العصبة أن تتدخل فى الشئون الخاصة بأى دولة من الدول الأعضاء ، وذلك لتتصرف أمريكا فى أمورها الداخلية كما تشاء . وقد ورد ذلك فى الفقرة السادسة من المادة ١٥ من العهد .

٣ — أن يذكر صراحة أن الانسحاب من العصبة ممكن . وقد ورد ذلك فى المادة الأولى من العهد .

وقوبلت تلك المقترحات بمعارضة شديدة من الدول الأخرى لا سيما فرنسا والدول الأوروبية . غير أن الرئيس ولسن أقنع هؤلاء المعارضين ، وكانت حجته الكبرى أن مجلس الشيوخ الأمريكى لن يقبل التصديق على معاهدات الصلح بدون قبول هذه المقترحات . وبهذا تمت موافقة الدول عليها ، ووضع العهد فى صيغته النهائية فى ٢٨ إبريل سنة ١٩١٩ ، ووضعت له ترجمة باللغة الفرنسية .

ومع أن هذه التعديلات قد أضعفت العهد فإنها لم تكن ذات جدوى إذ أن مجلس الشيوخ الأمريكى قد رفض التصديق على العهد ، وعلى معاهدة فرساى مع أن هذه التعديلات وضعت لإرضائه . وفى سنة ١٩٢١ قامت العصبة دون اشتراك الولايات المتحدة فيها مع أنها أكبر عامل فى تأسيسها .

الفصل الثاني

أهداف عصبة الأمم ومبادئها

تمت نشأة عصبة الأمم بعد توقيع الأعضاء على المعاهدة التى عرفت باسم (عهد عصبة الأمم) وقد بدىء هذا العهد بديباجة تضمنت مبادىء العصبة وأهدافها . وهذه هى الديباجة :

« الأطراف السامية المتعاقدة ، بقصد تنمية التعاون بين الأمم ، وتحقيق السلام والأمن رأت أن تقبل بعض الالتزامات التى تقضى بعدم الالتجاء إلى الحرب ، وأن تعمل على إقامة علاقات صريحة بين الدول أساسها العدل والشرف وأن تنفذ تنفيذا دقيقاً قواعد القانون الدولى ، وأن تجعلها القاعدة الحقيقة للصلة بين الحكومات . وأن تحافظ على العدالة ، وتحترم بنزاهة كافة الإلتزامات المترتبة على المعاهدات فى علاقات الشعوب المنظمة ببعضها ... »

وإذن فأهداف العصبة كما يفهم من هذه الديباجة هى :

١ — استتباب السلام والأمن بين الدول ومنع الحروب .

٢ — تنشيط التعاون الدولى بين البلاد .

أما المبادىء التى تلتزمها العصبة وأعضاؤها فى السعى إلى تحقيق هذين الهدفين فهى :

١ — قبول التزامات معينة بعدم الالتجاء إلى الحرب .

٢ — أن تقوم العلاقات بين الدول على أساس العلانية والصراحة والعدل .

٣ — أن تكون قواعد القانون الدولى هى أساس التعامل بين الدول .

٤ — اتباع العدالة ، واحترام المعاهدات .

المبحث الأول

أهداف عصبة الأمم

١ — استتباب السلام ومنع الحرب

الهدف الأول والغرض الأساسى من قيام العصبة هو استتباب السلام ، ومنع الحرب . ويلاحظ مبدئياً أن العصبة لم تحرم الالتجاء إلى الحرب تحريماً قاطعاً ، ولكنها أباحته فى حالات خاصة . كما يلاحظ أن السلام الذى تعنيه وتعنى بتدعيمه هو السلام بين الدول وبعضها . ولا شأن لها بالحروب الأهلية ، والثورات ، والاضطرابات التى قد تقع فى داخل الدول فكل هذا لم تدخله العصبة فى دائرة اختصاصها ، بل لقد ورد فى الفقرة الثامنة من المادة الخامسة عشرة أن المنازعات الدولية التى قد تكون متعلقة بصميم الشئون الداخلية لدولة ما لايجوز للعصبة أن تتدخل فيها لمحاولة التوفيق إلا إذا رؤى أن هذه الثورات الداخلية قد تؤثر فى العلاقات الدولية ، وتهدد السلام العام . فى هذه الحالة تكون العصبة مختصة بالتدخل لتحافظ على السلام .

وكلما مرت كلمة « السلام » فى الديباجة جاءت مقترنة بكلمة « الأمن » ويفهم من هذا الاقتران أن هدف العصبة ليس هو تجنب الحرب فقط ، بل إنه يعنى أيضا تجنب التغييرات الإقليمية والسياسية التى قد تعمل دولة ما على إثارتها فى إقليم دولة أخرى دون أن تلجأ إلى اعتداء مسلح .

وقد يفهم أيضا أن العصبة ترمى من كلمة (أمن) إلى أنها تنشر الطمأنينة بين الدول ، وتحمى الأمم من الشعور بالخوف من خطر الحرب ، أو التهديد بها .

وقد رأت العصبة أنها تستطيع تحقيق هدفها الأول الذى هو المحافظة على السلم العالمى بوسائل مختلفة منها تنظيم فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، وتخفيض السلاح ، وتأمين الدول على سلامتها بضمان جماعى متبادل ، وتنظيم العقوبات التى تفرض على من يخالف أحكام العصبة ، ووضع قواعد خاصة لإبرام المعاهدات الدولية حتى تلائم أهداف العصبة ومبادئها .

٢ — تنمية التعاون الدولى وتنشيطه

أما الهدف الثانى فهو تنمية التعاون الدولى وتنشيطه . لأن أهداف العصبة ليست مقصورة على حفظ السلام ، وفض المنازعات بالطرق السلمية وما يتصل بذلك من مسائل سياسية ، ولكنه يتخطى هذا إلى تهيئة الجو للتعاون الدولى الشامل فى الشئون العامة مثل المواصلات ، والصحة ، والتشريع الدولى ، والاقتصاد ، والثقافة ، وما إلى ذلك .

ولا شك أن صيانة السلام ، وتنشيط التعاون الدولى غير السياسى بينهما علاقات وروابط أبرزها شراح القانون الدولى فقالوا : إن كثيرا من الحروب والمنازعات الدولية ترجع فى الواقع إلى أسباب اقتصادية أو تجارية ، أو إلى جهل الشعوب حقائق بعضها . فاذا استطاعت العصبة أن توثق العلائق ، وتوثق أواصر القربى ، وتقيم التفاهم الحسن بين الدول ؛ وإذا استطاعت أن تنهض باقتصاديات الدول وتكملها ، وأن تقوى التضامن بينها فى مختلف ضروب الحياة فإنها تجعل الدول تكف عن الحروب من تلقاء نفسها ، ويستحيل أن تلجأ اليها .

ورأت العصبة أن هذا الهدف يتحقق باقامة هيئات فنية خاصة ، وبأن تكون تحت رعايتها كل هذه المنظمات والمكاتب الدولية التى تقيمها. كما يتحقق بتشجيع المؤتمرات والاجتماعات التى ترمى إلى تنظيم التعاون الدولى .

المبحث الثانى

مبادىء عصبة الأمم

وردت أهداف العصبة فى الفقرة الأولى من ديباجـــة العهد ، ثم اشتملت الفقرات التالية لها على المبادىء والأساليب التى تسير عليها العصبة لتحقيق أهدافها :

١ — قبول التزامات معينة بعدم اللجوء الى الحرب

يفهم من مدلول هذه الفقرة أن عصبة الأمم لاتنكر الحرب إنكارا مطلقا ، ولكنها تكتفى بمنعها فى حالات خاصة أوضحها العهد فى الفقرة الأولى من المادة ١٢ ، وفى الفقرة الرابعة من المادة ١٣ ، وفى الفقرة السادسة من المادة ١٥ .

وهذا الموقف الذى وقفته العصبة دعا كثيرا من النقاد إلى اتهامها بالضعف وإلى اتهام العهد بالنقص .

ولم تتخلص العصبة من هذا النقص المعيب إلا بعد إبرام معاهدة بريان كيلوج فى ٢٧ أغسطس سنة ١٩٢٨ . وهى المعاهدة التى قضت بتحريم الحرب واعتبرتها جريمة اجتماعية ضد الانسانية ، ولكن لم تسلم المعاهدة من ثغرات إذ أنها أباحت الحرب الدفاعية ، واشتملت على عدة تحفظات من الدول الموقعة عليها ، ولم تنشىء الأداة التى تتكفل بتنفيذها تنفيذا فعليا .

أضف إلى ذلك أن تلك المبادىء السامية التى اشتملت عليها المعاهدة ، وأريد بها تعبئة الرأى العام العالمى لم تلحق بعهد عصبة الأمم ، بل فشلت جميع المحاولات التى بذلت لتعديل العهد عامة ، والمواد ١٢ ، ١٣ ، ١٥ منه خاصة . وكان الغرض من التعديل أن يتمشى العهد مع أحكام معاهدة بريان كيلوج ، ولكن باء المسعى بالفشل ، وظلت الحرب مشروعة فى ظل عهد عصبة الأمم حتى قامت الحرب العالمية الثانية فعلا فقضت على العصبة ، وعلى عهدها .

٢ — اقامة العلاقات بين الدول على أساس العلانية

كان جريمى بنتام من أسبق الدعاة إلى علانية الديبلوماسية ، ومكافحة سرية المعاهدات . وتبعه الرئيس ولسن فى هذه الدعوة ، فأعلن هذا المبدأ فى النقطة الأولى من مبادئه الأربعة عشر ، إذ نادى بإنهاء الديبلوماسية السرية وانهاء المعاهدات الخفية ، ولهذا لم يكن مستغربا أن يعمل الرئيس ولسن على أن يكون هذا المبدأ من مبادىء عصبة الأمم .

وقد اقتضى تطبيق هذا المبدأ تقرير إجراء جديد يكون من شأنه تحقيق علنية المعاهدات التى تبرم بين الدول الأعضاء فى العصبة ، أو بينها وبين دول ليست من الأعضاء ، وذلك الاجراء هو التسجيل والنشر المشار إليهما فى المادة ١٨ من العهد إذ تقول :

« كل معاهدة ، أو ارتباط دولى تعقده دولة عضو فى العصبة يجب أن يسجل فورا فى أمانة العصبة التى عليها أن تنشره بأسرع مايمكن » .

وإلزام الدول الأعضاء بهذا معناه إنكار الاتفاقات السرية التى قد تلجأ بعض الدول إلى عقدها لتدبير الخطط أو تنظيم الإعتداءات على غيرها خلسة أو فى غفلة منها ومن الرأى العام .

ويظهر مبدأ العلانية أيضا فى جعل المناقشات التى تدور فى الجمعية العامة لعصبة الأمم واللجان الفنية التابعة لها علانية . وكذلك قد أباحت العصبة جعل جلسات مجلسها علنية ، وإن كان ذلك لم يتم إلا بعد مجهودات بذلها أنصار الدبلوماسية المكشوفة . ولتدعيم العلانية أيضا أنشئت إدارة للاستعلامات تتبع الأمانة العامة لعصبة الأمم ، وهذه بلا ريب خطوة جريئة فى العلاقات الدبلوماسية التى اصطبغت بالسرية والكتمان فيما قبل ذلك .

٣ — قواعد القانون الدولى أساس التعامل بين الدول

ذكر هذا المبدأ قد يكون مصدره ما وقع من بعض الدول من مخالفات صارخة لقواعد القانون الدولى إبان نشوب الحرب العالمية الأولى . هذا ، وان كان هناك من يرى أن النزعة الفرنسية هى السبب فى ذكر هذا المبدأ لأنها ترى أن اتباع قواعد القانون خير علاج لفض المنازعات وتنظيم العلاقات بين الدول .

ومن الصعوبات التى اعترضت تطبيق مبدأ سيادة القانون الدولى العام ، قلة العناية بتقنين مواده المتفرقة فضلا عن عدم اعتراف جميع الدول بها . وأول محاولة بذلت لجمع كثير من قواعد القانون الدولى تمت عن طريق الاتفاقات الأربع عشرة التى أسفر عنها مؤتمر لاهاى الثانى سنة ١٩٠٧ . فقد جمعت القواعد الخاصة بفض المنازعات بالطرق الودية ، وقواعد الحرب البرية والبحرية ، وأحكام الحياد . ثم أرادت عصبة الأمم أن تتولى إتمام هذه القواعد ونشرها بين الدول والحض على احترامها ، وبذلك يتسنى لها تطبيق هذا المبدأ .

وفى سبتمبر سنة ١٩٢٤ أصدرت الجمعية العمومية لعصبة الأمم قرارا بتشكيل لجنة من الخبراء لاختيار موضوعات القانون الدولى التى يمكن

تقنينها ، وقد اجتمعت اللجنة واختارت ستة موضوعات رأت أنها أصلح بالتقنين من غيرها وهى : (١) الجنسية . (٢) البحر الاقليمى . (٣) مسئولية الدولة عن أشخاص الأجانب فى إقليمها وعن أموالهم . (٤) القرصنة . (٥) استثمار منتجات البحار . (٦) الحصانات والامتيازات الدبلوماسية .

ورأت الجمعية مبدئياً قصر البحث على الموضوعات الثلاث الأولى ، وعقدت لذلك مؤتمر فى ١٣ مارس سنة ١٩٣٠ بمدينة لاهاى واشترك فيه مندبون عن ٤٧ دولة ، وفشل لأن الدول لم تتفق إلا على بعض القواعد الخاصة بالجنسية . وكان فشل هذا المؤتمر صدمة لفكره تجميع قواعد القانون الدولى . ولم تقم العصبة بعد ذلك بأية محاولة أخرى فى هذا المجال ؛ وظل كثيرا من أحكام القانون الدولى أداة مرنة فى أيدى الدول تفسرها كل منها وفق مصالحها الخاصة .

٤ — اتباع العدالة واحترام المعاهدات الدولية

كان المبدأ الرابع من مبادىء عهد العصبة موضع جدل بين الفقهاء ، ومحور هـذا الجدل ان الفقرة التى تضمنته غير واضحة لأن شطرها الأول يقضى باتباع العدالة ، وشطرها الثانى ينص على احترام المعاهدات الدولية ، والشطران يكتنفهما الغموض . فهل المقصود هو احترام المعاهدات فى ظل العدالة بحيث إن المعاهدات غير العادلة لا تحترم أم إن العـدالة أمر قائم بذاته ، واحترام المعاهدات التزام آخر منفصل عنه ؟ إن بعض الفقهاء يرى أن الفقرة الواحدة يجب أن تتضمن حكما قائماً بذاته متصلا ببعضه ، يقرأ ويفسر على أنه وحدة متصلة بمعنى أن احترام الالتزامات الناتجة عن معاهدة دولية يجب ألا يتنافى مع العدالة . ويستندون فى هذا التفسير إلى مدلول المـادة التاسعة عشرة من عهد عصبة الأمم ، وهى التى تنص على أن الجمعية

العمومية للعصبة من حقها أن تدعو أعضاء العصبة بين وقت وآخر لإعادة النظر فى المعاهدات التى لا تقبل التطبيق ويقولون إن هـذه إشارة صريحة إلى أن المعاهدات غير العادلة تقبل إعادة النظر فيها .

وقد وجد هذا الرأى تأييدا من الدول المهزومة التى تسعى للتخلص من آثار معاهدات الصلح التى فرضت عليها فرضا . كما أن كثيرا من الدول غير المهزومة قد أيدته أيضا لأنها رأت أنه ينطوى على خير لقضية السلام وان جمود المعاهدات ، واصطباغ التزاماتها بصبغة الدوام لا يتمشى مع التطور السريع للعلاقات الدولية ، بل إن ذلك يناقض مصلحة السلام لأن الدوله التى ترى فى تعديل المعاهدات ، أو إعادة النظر فيها مصلحة لها ، إن لم يتحقق لها ذلك تعمل على خرق المعاهدة ، أو تعمد إلى استعمال القوة للتخلص من آثارها . وهذا عكس ما ترمى إليه تلك المعاهدات فى أصل وضعها . والاستقرار الذى يقوم على أوضاع ظالمة لا يعد استقراراً حقا وإنما هو هدوء يسبق العاصفة ، فالشعوب الحريصة على حقوقها تعمل دائمـا على استردادها مهما طال الضغط عليها .

ومن الفقهاء من رأى أن مبدأ اتباع العدالة لا ينصب على مبدأ احترام المعاهدات بل ينصب على القواعد والاحكام التى تضمنتها المـادة ٢٣ من عهد العصبة ، ومنها منع تجارة الرقيق ، ومنع الإتجار بالمخدرات ، وضمان حرية المواصلات ، ومكافحة الأمراض ، وغير ذلك من الأحكام التى تضمنتها تلك المادة . فاذا ما تعارضت الالتزامات المترتبة على معاهدة ما مع تلك القواعد وجب إعادة النظر فيها .

أما المنتصرون فى الحرب ومن يستفيدون من معاهدة فرساى فتمسكوا بفكرة قدسية المعاهدات ، واحتجوا بأن البند الرابع من عهد العصبة يتضمن

فى الواقع مبدأين كل منهما منفصل عن الآخر ، إذ لاعلاقة بين اتباع العدالة ، وبين احترام المعاهدات الدولية . وأيدوا رأيهم بأن المادة العاشرة من العهد تضمنت مبدأ أساسيا قامت عليه العصبة وهو أن بقاء الأوضاع السياسية والإقليمية الراهنة خير ضمان لحفظ السلام . فلو سمحنا بإعادة النظر فى المعاهدات باسم العدالة ، أو باسم نظرية شرط بقاء الأوضاع على حالها لفتحنا الباب على مصراعيه لمنازعات لا حصر لها ، ولترتب على ذلك زعزعة الثقة فى كل معاهدة دولية عقدت أو ستعقد ، وتكون نتيجة ذلك هدم الاستقرار وإشاعة الفوضى بين الدول . فاحترام المعاهدات واجب ولو كانت مفروضة بالقوة على أية دولة على أثر انتهاء حرب ، ولولا ذلك لاستمرت الحروب وتتابعت ولما أمكن وضع نهاية لها .

كان هذا منطق المنتصرين والمستفيدين من معاهدة فرساى ، وبهذا استمرت المناقشات ولم تسفر عن نتيجة واضحة يعرف منها أى المبدأين تكون له الأولوية حين يتناقضان فى أمر ما ، وأى المبدأين يؤدى اتباعه إلى حفظ السلام . لقد ظل الجواب على هذا التساؤل عسيراً ، وعبثاً ظل المفكرون يحاولون الوصول إلى جواب حاسم عليه . وكل ما وصلوا إليه هو أن السلام يجب أن تكون له السيادة على كلا المبدأين إذ لا عدل فى ظل الحرب .

تلك هى الأهداف التى قامت العصبة لتحقيقها ، والمبادىء التى عملت على نشرها .

الفصل الثالث

العضوية فى عصبة الأمم وفقدانها

المبحث الاول

العضوية فى عصبة الأمم

الأساس الذى قامت عليه عصبة الأمم هو أن تكون منظمة عالمية مفتوحة الأبواب لكل دولة من دول العالم بلا تفرقة بين غالب ومغلوب ، ولا بين حليف ومحايد ، أو بين صغير وكبير . ولكن تأثرت بأنها وليدة انتصار الحلفاء ، وظهر هذا التأثر واضحا فى مسألة العضوية فقد انقسم أعضاؤها من الناحية التاريخية ثلاثة أنواع : فأولا الأعضاء المؤسسون ، وثانيا الأعضاء المدعوون ، وثالثا الأعضاء المنتخبون .

وليس لهذا التقسيم أثر فى حقوق الدول وواجباتها بعد أن تصبح أعضاء فى التنظيم ، إلا أنه مع ذلك يشير إلى شىء من التمييز الذى هو أثر من آثار الإنتصار .

١ — الاعضاء المؤسسون

هم الدول التى اشتركت فى الحرب العالمية الأولى ، وصدقت على معاهدات الصلح التى تضمنت عهد العصبة ، وكان عددهم ٣٢ دولة تتكون من الحلفاء ومؤيديهم[1] . وهناك دول اشتركت فى التأسيس ولم تنضم لعدم تصديقها

(١) هذه الدول مرتبة حسب ترتيب الأبجدية الفرنسية وهى : بلجيكا — بوليفيا — البرازيل — كندا — استراليا — أفريقيا الجنوبيــة — نيوزيلندا — الهنــد =

على معاهدة الصلح . مثل الحجاز التى لم تنضم بسبب الثورة التى قام بها ابن السعود ، والاكوادور التى لم تنضم الا سنة ١٩٣٤ لأسباب مالية . أما الولايات المتحدة فلم تنضم لأن مجلس الشيوخ الأمريكى رفض التصديق على معاهدة فرساى .

٢ — الاعضاء المدعووه

هم الدول المحايدة التى أخذ رأيها عند مناقشة نصوص العهد وتحريره . وكان عددها ١٣ دوله[1] . واشترط فى عضوية هذه الدول أن تقدم كل منها طلبا بالانضمام فى مدى شهرين من تاريخ ابرام العهد على أن يكون الطلب خاليا من أى تحفظ . وفى ابريل سنة ١٩٢٠ تم التحاق جميع هذه الدول بدون قيد أوشرط .

٣ — الاعضاء المنتخبوه

وهم الدول التى دخلت العصبة بعد إنشائها بالانضمام اللاحق ، وقد نص فى العهد على أن أى دولة ، أو دومينون ، أو مستعمرة تحكم نفسها بنفسها[2] من حقها أن تنتخب عضوا فى العصبة إذا وافق على ذلك ثلثا أعضاء الجمعية العمومية ، واذا قدمت الضمان الكافى على خالص نيتها فى احترام التزاماتها الدولية ، وصرحت أنها تقبل كل ماتضعه العصبة من النظم خاصا بالتسليح ، أو بالقوة البرية والبحرية والجوية .

= الصين — كوبا — فرنسا — اليونان — جواتيمالا — هايتى — هندوراس — ايطاليا اليابان — ليبريا — نيكاراجوا — بنما — البيرو — بولندا — البرتغال — رومانيا — صربيا — سيام تشكوسلوفاكيا — اروجواى .

(١) وهى : الأرجنتين — شيلى — كولومبيا — الدانيمرك — اسبانيا — النرويج — باراجواى، هولندا — العجم — سلفادور — السويد — سويسرا — فنزويلا —

(٢) Any fully governing state, dominion, or colony.

وكانت طلبات الانضمام تعرض على اللجنة السياسية التابعة للجمعية العمومية فتقوم بدراسة كل حالة على حدة ثم تقدم تقريرا يتضمن نتائج بحث النقط الآتية :

١ — هل استوفى طلب الانضمام شروطه الشكلية ؟

٢ — هل حكومة الدولة صاحبة الطلب معترف بها قانونا De Jure أو فعلا De Facto ومن أى الدول صدر الاعتراف ؟

٣ — هل حكومة الدولة طالبة الانضمام حكومة ثابتة ؟ وهل لها حدود واضحة معينة ؟

٤ — هل تحكم نفسها بنفسها ؟

٥ — ماذا قدمت من الوثائق والبيانات الخاصة باحترام التزاماتها الدولية ، وباحترام تعليمات العصبة الخاصة بوسائل التسليح ؟

فاذا بحثت اللجنة هذا الطلب ، وتبينت أنه استوفى جميع الشروط أحالته إلى الجمعية العامة للتصويت عليه بالقبول أو الرفض .

والى جانب هذه الشروط التى تفرضها اللجنة السياسية توجد شروط أخرى . منها أن تتعهد الدولة الراغبة فى الانضمام أن تحترم مبدأ حماية الأقليات . ولهذا قرر مجلس العصبة فى ٢ سبتمبر سنة ١٩٢٠ حين طلبت ألبانيا الانضمام إلى العصبة أن مبدأ حماية الأقليات يجب أن يكون موضع تعهد منها بصفة خاصة ليتاح لها الانضمام . وحين رغبت الحبشة فى الانضمام الى العصبة سنة ١٩٢٨ طلب منها تعهد خاص بمنع تجارة الرقيق ، ومنع تجارة الأسلحة فى بلادها .

وأحيانا تأتى التحفظات الخاصة من جانب الدولة الراغبة فى الانضمام .

ومن ذلك أن سويسرا قد اشترطت قبل انضمامها أن تحتفظ بحيادها العسكرى (تصريح لندن فى ١٣ فبراير سنة ١٩٢٠) . ومن ذلك أيضا أن كولومبيا قد سجلت فى وثيقة انضمامها أن دخولها فى العصبة لا يعنى اعترافها باستقلال بنما التى انفصلت عنها سنة ١٩٠٣ مع أن بنما كانت من الأعضاء المؤسسين للعصبة . ومن ذلك أيضا ألمانيا التى تضمن طلب عضويتها شروطا عدة منها أن تمنح مقعدا دائما فى مجلس العصبة (مذكرة ١٢ ديسمبر سنة ١٩٢٤) .

وتطبيقا لإجراءات الانضمام قوبل فى العصبة من سنة ١٩١٩ الى سنة ١٩٣٩ إحدى وعشرون دولة (١) . وبهذا طلبت جميع دول العالم أن تنضم الى العصبة ما عدا خمس دول لم تتقدم بطلب للانضمام . وهذه الدول هى : المملكة العربية السعودية ، واليمن ، ، ونيبال ومنشوكو ، والولايات المتحدة الأمريكية .

٤ — العضوية الناقصة فى عصبة الأمم

فى سنة ١٩٢٠ تقدمت دولة ليختنشتين ، وعدد سكانها ١٢ ألف نسمة ، ومساحتها لا تتجاوز ١٥٠ كيلومتر مربعاً ، بطلب انضمام إلى عصبة الأمم . ولكن الجمعية العمومية رفضت قبول عضويتها محتجة بصغرها ، وطلبت من اللجنة السياسية أن تقوم بفحص أمر الدويلات التى يمنع صغرها من قبول عضويتها . فأسفر بحث اللجنة السياسية عن اقتراح العضوية الناقصة وهى أن تشترك هذه الدويلات فى اجتماعات الجمعية العمومية دون أن يكون

(١) فى سنة ١٩٢٠ دخلت ألبانيا ، وفنلندا ، وبلغاريا ، والنمسا ، وكستاريكا ، ولكسمبرج وفى سنة ١٩٢٢ دخلت إستوانيا ولاتفيا ، وليتوانيا . وفى سنة ١٩٢٤ دخلت جمهورية دومينيك وفى سنة ١٩٢٦ دخلت ألمانيا . وفى سنة ١٩٢٨ دخلت المجر والحبشة ، وايرلندا الحرة . وفى سنة ١٩٣١ دخلت المكسيك . وفى سنة ١٩٣٢ دخلت تركيا والعراق . وفى سنة ١٩٣٤ دخلت أفغانستان ، واكوادور ، والاتحاد السوفيتى . وفى سنة ١٩٣٧ دخلت مصر .

لها حق الاشتراك فى التصويت . ولكن لم يؤخذ بهذا الاقتراح لأنه يخالف مبدأ المساواة القانونية الذى يعتبر من مقومات التنظيم الدولى . وانتهى الموضوع بأن أبيح لهذه الدويلات أن توفد مندوبا عنها يحضر اجتماعات اللجان الفنية ، ويتابع أعمالها للإفادة منها دون أن يكون له حق الاشتراك فى التصويت .

المبحث الثانى

فقدان العضوية فى عصبة الأمم

أباحت عصبة الأمم لأعضائها أن ينسحبوا منها . وجعلت هذا الانسحاب نوعين هما : الانسحاب الإرادى ، والانسحاب بسبب تعديل العهد . ثم أضيفت إليهما حالة ثالثة هى أن تفقد الدولة عضويتها بسبب الفصل أو الطرد من العصبة ثم نشأت من الملابسات والظروف الدولية حالة رابعة هى أن تفقد الدولة سيادتها واستقلالها فان ذلك يترتب عليه فقدان عضويتها فى العصبة .

١ — الانسحاب الارادى

ذكرت الفقرة الثالثة من المادة الأولى من عهد العصبة أنه « لكل دولة حق الانسحاب من العصبة بشرط أن تعلن ذلك قبل انسحابها بسنتين ، وأن تكون إلى وقت انسحابها قد وفت بالتزاماتها الدولية ، وبكافة الالتزامات المبينة فى هذا العهد » .

ويستخلص من ذلك أن هذه المادة تضمنت شرطين لإمكان انسحاب الدولة العضو من التنظيم الدولى .

أما الشرط الأول : فهو إعلان يقدم إلى الأمانة العامة للعصبة قبل

الانسحاب بسنتين . ولهذا فإن اسبانيا أعلنت انسحابها من العصبة فى ٨ سبتمبر سنة ١٩٢٦ على أثر خلاف دار حول عضويتها فى مجلس العصبة ، ولكنها عدلت عن هـــذا الانسحاب سنة ١٩٢٨ قبل انقضاء مدة السنتين فأصبح انسحابها كأنه لم يكن .

وفى ١٨ ابريل سنة ١٩٤١ أعلنت حكومة الماريشال بيتان انسحاب فرنسا من العصبة ، ولكن فى ١٦ ابريل سنة ١٩٤٣ وهو اليوم السابق لانتهاء مدة السنتين أعلن الجنرال ديجول والجنرال جيرو باسم فرنسا الحرة الغاء انسحاب بلادهما من العصبة ، فاعتبر الإجراء الأول كأنه لم يكن ، وبذلك استطاعت فرنسا أن تكون ممثلة فى آخر اجتماع للعصبة ، وهو الذى ظل منعقدا من ٨ إبريل سنة ١٩٤٥ إلى ١٨ منه .

أما الشرط الثانى : فهو أن تكون الدولة قد أوفت بالتزاماتها الدولية بما فى ذلك الالتزامات المنصوص عليها فى العهد . ومع غموض هذا النص فانه يستفاد منه أن الدولة التى تنسحب من العصبة لا يمكن أن تتخلص من التزاماتها القانونية والمالية التى ارتبطت بها أثناء عضويتها .

وقد توالت الانسحابات من العصبة من سنة ١٩١٩ إلى سنة ١٩٣٩ حتى بلغ عدد الدول التى انسحبت ست عشرة دولة أهمها : البرازيل فى ١٢ يونية سنة ١٩٢٦ واليابان فى ٢٧ مارس سنة ١٩٣٣ ، وألمانيا فى ١٩ اكتوبر سنة ١٩٣٣ ، وإيطاليا فى ١١ ديسمبر سنة ١٩٣٧ ، وهنجاريا فى ١٣ إبريل سنة ١٩٣٩ واسبانيا فى ٨ مايو سنة ١٩٣٩ (١) .

---

(١) يلاحظ أن موجة الانسحابات زادت شدة منذ سنة ١٩٣٦ فقد انسحبت فى هذا الحين ثمان دول أمريكية وهى : باراجواى ، وجواتيمالا ، وهندوراس ، ونيكاراجوا ، وسلفادور وشيلى ، وفنزويلا ، وبيرو .

(٢) — الانسحاب بسبب تعديل العهد

تنص المادة السادسة والعشرون من عهد عصبة الأمم على أن « التعديلات التى تدخل على أحكام العهد تعتبر نافذة متى صادقت عليها الدول الممثلة فى مجلس العصبة ، وغالبية الدول الممثلة فى الجمعية العامة ، ولا ترتبط بهذه التعديلات أية دولة عضو متى أعلنت عدم موافقتها عليها ، إلا أن عضوية هذه الدولة غير الموافقة تنتهى فى هذه الحالة » .

ويستخلص من هذه المادة أن الانسحاب بسبب تعديل العهد يختلف عن الانسحاب الإرادى المنصوص عنه فى الفقرة الثالثة من المادة الأولى فى أن الدولة التى لا توافق على تعديل ما فى العهد يحق لها أن تنسحب دون أن تتقيد بمدة السنتين .

ولم تطبق هذه المادة طول بقاء العصبة ، ولكن يعنينا منها مسألتان كانت موضع اهتمام المشرعين الدوليين .

المسألة الأولى ، هى أنه لم تعين مدة محددة لتصديق الدولة العضو على التعديل . وبهذا تظل الدولة غير الموافقة مترددة وقتا طويلا ، وهى لا تعلم هل نفذ التعديل فتنسحب أم لم ينفذ فتعدل عن هذا الانسحاب ؟ وقد تألفت لجنة لدراسة هذه المسألة فاقترحت أن تحدد مدة يجب فى خلالها أن تصل التصديقات إلى عصبة الأمم . وحددت هذه المدة باثنين وعشرين شهراً من تاريخ صدور قرار التعديل . فاذا تأخرت تصديقات الدول الموافقة على التعديل عن هذه المدة ، يعتبر التعديل كأنه لم يكن ، وتستطيع الدولة الراغبة فى الانسحاب أن تحدد موقفها النهائى .

والمسألة الثانية تنحصر فى معرفة المدة التى يجب أن ينسحب خلالها

العضو الذى رفض الموافقة على العديل بعد اعتبار التعديل نافذا . لأنه إذا لم تحدد تلك المدة تضعف قيود الإنسحاب التى تضمنتها المادة الأولى فقره ٣ من العهد ، فيجوز لأى عضو لم يوافق على التعديل أن يظل فى العصبة ، حتى إذا ماوقع خلاف مابينه وبين العصبة على أمر غير التعديل ، يطلب الانسحاب ويتعلل بأنه كان من غير الموافقين على التعـديل ، وبذلك يتخلص من قيد السنتين .

وللتخلص من هذه الثغرة اقترحت اللجنة المختصة وضع شرط إضافى لحق العضو فى الانسحاب إذا لم يوافق على تعديل فى العهد ، وهذا الشرط هو أن تكون المدة سنة تبدأ من تاريخ تنفيذ التعديل .

٣ — الفصل من عصبة الأمم

تعاقب الدولة التى تخل بواجباتها المنصوص عليها فى العهد ، وقد يكون من أنواع هذا العقاب الفصل . وقد ورد ذكر هذه العقوبة فى الفقرة الرابعة من المادة ١٦ من العهد ، على أن يصدر قرار الفصل باجماع أصوات أعضاء مجلس العصبة باستثناء صوت الدولة التى سيفرض عليها العقاب .

ولم توقع هذه العقوبة إلا مرة واحدة فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٣٩ حين فصل الاتحاد السوفييتى على أثر اعتدائه على فنلندا فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٩. وقد وصف هذا القرار بعد ذلك بأنه غير مشروع ، وبخاصة لأنه صدر فى غياب عضوين من أعضاء عصبة الأمم ، وامتناع أربعة من الأعضاء الحاضرين عن التصويت[1] .

(١) اقرأ فى هذا مقالا للأستاذ جروس فى (المجلة الأمريكية للقانون الدولى من صفحة ٣٥ إلى صفحة ٤٤ من مجموعة سنة ١٩٤٥ .

٤ — العضوية وفقدان الاستقلال

إذا فقدت الدولة العضو سيادتها واستقلالها بسبب ضمها طوعا أو كرها إلى دولة أخرى فانها بهذا تفقد عضويتها فى عصبة الأمم. ولم يرد لهذه الحالة ذكر فى عهد العصبة، إلا أن الظروف أملتها إملاء، ففى سنة ١٩٣٦ ضمت الحبشة كرها إلى إيطاليا وأصبحت مستعمرة ففقدت عضويتها من هذا الحين، وفى سنة ١٩٣٨ فقدت النمسا استقلالها بضمها إلى ألمانيا فزالت عنها صفة العضوية فى العصبة، وكذلك كان الحال بالنسبة لتشكسلوفاكيا والبانيا، ففى سنة ١٩٣٨ ضمت الأولى إلى المانيا، وضمت الثانية إلى إيطاليا.

والتغيرات التى طرأت على العضوية فى العصبة تظهر واضحة حين نتأمل عدد أعضائها فى الفترات المختلفة. فنجد أن عددهم بلغ الحد الأقصى سنة ١٩٣٢ إذ بلغ ستين دولة. أما فى سنة ١٩٣٩ فقد انخفض هذا العدد حتى صار أربعا وأربعين دولة، وهو أقل عدد وصل إليه أعضاء العصبة.

الفصل الرابع

الهيئات العاملة فى عصبة الأمم

تضمنت المادة الثانية من عهد العصبة ذكر الهيئات العاملة إذ جاء فيها : « إن اعمال العصبة المبينة فى العهد تقوم بها جمعية ومجلس تساعدهما أمانة عامة » . وسنتناول بايجاز مسألة تكوين هذه الهيئات ، وكيفية انعقادها ، وطريقة التصويت فيها ، واختصاصاتها .

المبحث الاول

الجمعية العمومية لعصبة الأمم

١ — تكوين الجمعية العمومية

تتألف الجمعية العمومية فى عصبة الأمم من مندوبين يمثلون جميع الدول الأعضاء ويجتمعون على أساس مبدأ المساواة التامة . ويترتب على هذا المبدأ أن يكون جميع أعضاء العصبة ممثلين فى الجمعية العمومية بدون تمييز بين دولة كبيرة وأخرى صغيرة ، أودولة التحقت حديثا بالعصبة وأخرى سبقتها فى الانضمام . ويترتب على هذا المبدأ أيضا أن يجلس الأعضاء حسب الترتيب الأبجدى لأسماء دولهم ، وأن يراعى هذا الترتيب أيضا عند مناداة الأسماء للتصويت ، وأن يكون لكل دولة من الأعضاء صوت واحد ، وأن تكون هذه الأصوات متساوية (١) .

(١) أنظر المادة الثالثة من عهد عصبة الأمم .

٢ — كيفية انعقاد الجمعية العمومية

تعقد الجمعية العمومية اجتماعا عاديا فى يوم الأثنين الثانى من شهر سبتمبر فى كل سنة ، وتعقد اجتماعا غير عادى بناء على طلب عضو أو أكثر إذا وافقت أغلبية الدول الأعضاء على هذا الطلب (١) .

هـذا وقد حدث أن عقدت الجمعية العمومية اجتماعات غير عادية بسبب حوادث هامة ، أو بمناسبة ظروف استثنائية ، فمن ذلك انعقادها بين ٧ و ١٧ مارس سنة ١٩٢٦ بمناسبة دخول ألمانيا فى العصبة ، وانعقادها سنة ١٩٣٢ بشأن النزاع اليابانى الصينى ، وانعقادها سنة ١٩٣٩ على أثر الاعتداء السوفييتى على فنلندا .

وفى كل دورة عادية ينتخب للجمعية رئيس ، وثمانية وكلاء ، ورئيس لكل لجنة من اللجان العامة وهى : لجنة الشئون القانونية ، ولجنة الهيئات الفنية ، ولجنة تخفيض التسليح ، ولجنة شئون الميزانية ، ولجنة الشئون الاجتماعية ، واللجنة السياسية .. الخ ثم يشكل مكتب الجمعية من الرئيس ، والوكلاء الثمانية ورؤساء اللجان العامة .

وبعدئذ تبدأ الجمعية فى نظر المسائل الواردة بجدول الأعمال ، وهو عادة يتضمن تقرير مجلس العصبة ، والمسائل المؤجلة من الدورة السابقة ، والمسائل الجديدة التى أدرجت فى جدول الأعمال بناء على طلب المجلس أو أى دولة عضو ، وأخيرا تعرض الميزانية للموافقة عليها .

٣ — التصويت فى الجمعية العمومية

تصدر قرارات الجمعية العمومية باجماع آراء الدول الحاضرة فى الاجتماع

---

(١) أنظر المادة الأولى من عهد عصبة الأمم.

إلا إذا كان قد نص صراحة على إمكان صدورها بغير الاجماع [١] ، وكذلك فى المسائل المتفق عليها عرفيا للتخلص من عيوب قاعدة الاجماع .

أما الاستثناءات القانونية التى ترد على قاعدة الاجماع فهى : (١) القرارات المتعلقة بالاجراءات تصدر بأغلبية أصوات الدول الممثلة فى الاجتماع [٢] . (٢) القرارات الخاصة بفض نزاع وقع بين دولتين أو أكثر من أعضاء العصبة تصدر بالاجماع دون أن تحسب فيها أصوات الدول التى هى أطراف فى النزاع [٣] ، (٣) القرارات الخاصة بقبول عضو جديد تصدر بأغلبية الثلثين [٤] (٤) القرار الخاص بانتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس العصبة يصدر بأغلبية ثلثى الاعضاء المشتركين فى التصويت [٥] ، (٥) القرار الخاص بزيادة أعضاء مجلس العصبة يصدر بالأغلبية [٦] .

وبعد تكوين العصبة وضعت استثناءات عرفية يراد منها تخفيف وطأة قاعدة الاجماع ، تدور حول ما يأتى :

(ا) لكى تسرى قاعدة الأغلبية على المسائل الاجرائية يجب تفسيرها تفسيرا واسعا يدخل فى نطاقه بعض المسائل الموضوعية .

(ب) للجمعية العمومية أن تصدر رغبات أو توصيات غير ملزمة ، ولكن لها قوة معنوية وأدبية ، وذلك لتحل محل القرارات التى تخشى عدم الوصول إلى إصدارها فى ظل قاعدة الاجماع .

---

(١) الفقرة الأولى من المادة الخامسة من عهد العصبة .
(٢) الفقرة الأولى والثانية من المادة الرابعة من عهد العصبة .
(٣) المادة ١٥ من عهد العصبة .
(٤) الفقرة الثانية من المادة الاولى من عهد العصبة .
(٥) الفقرة الثانية مكررة من المادة الرابعة من عهد العصبة .
(٦) الفقرة الثالثة من الماده الرابعة من عهد العصبة .

(ﺣ) قصد بالاجماع فى كل الحالات على أنه إجماع الدول المشتركة فى الاجتماع ، والمصوته فى القرار ، حتى لا يدخل فى حساب الاجماع أصوات الغائبين عن الاجتماع . وأصوات الممتنعين عن التصويت .

ولكن رغم كل هذه الاستثناءات من قانونية وعرفية فان قاعدة الاجماع قضت على إمكانيات الجمعية العمومية ، وأسبغت على قراراتها صفة الإبهام والغموض ، إذ كانت تصدر عادة فى أسلوب ديبلوماسى يرضى الجميع إذ يفسره كل عضو حسب مصلحة دولته ، ولم تلجأ الجمعية إلى هذا الأسلوب إلا لكى تتمكن من تحقيق الإجماع فى التصويت .

٤ — اختصاصات الجمعية العمومية

ورد فى الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من عهد العصبة أن اختصاصات الجمعية العمومية تشمل « جميع المسائل التى تدخل ضمن دائرة نشاط العصبة ، وكذا جميع مايمس سلام العالم » .

إلا أنه مع ذلك كانت أعمال العصبة موزعة بين الجمعيه العمومية وبين مجلس العصبة توزيعا خاصا ، فهناك اختصاصات كانت على الشيوع بين الجمعية العمومية ومجلس العصبة فيجوز أن تتولاها إحدى الهيئتين ، فاذا عرضت على إحداهما ، وبدأت النظر فيها امتنعت الأخرى عن مباشرتها . وهناك اختصاصات تنفرد بها الجمعية العمومية ، واختصاصات لاتتم إلا بقرار من المجلس والجمعية معا .

أما الاختصاصات التى على الشيوع فهى خاصة بفض المنازعات التى تقع بين الدول بالطرق السلمية (الفقرة التاسعة والعاشرة من المادة ١٥ من عهد العصبة)

والإختصاصات التى تنفرد بها الجمعيـــة العمومية هى قبول الأعضاء

الجدد فى العصبة (الفقرة الثانية من المـادة الأولى) وانتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس العصبة (الفقرة الأولى من المادة الرابعة) واقرار الميزانية وتحديد نصيب كل دولة فى المصاريف (الفقرة الخامسة من المادة السادسة) وتوجيه الدول الأعضاء الى ضرورة إعادة النظر فى معاهدة أصبحت غير قابلة للتطبيق ، أو الى وجود توتر بين بعض الدول يؤدى بقاؤه الى تهديد السلام (المادة ١٩ من العهد) .

أما الإختصاصات التى تتم بقرار من الجمعيـة والمجلس معا فهى : زيادة عدد أعضاء المجلس (الفقرة الثانية من المـادة الرابعة) وتعيين الأمين العام للعصبة (الفقرة الثانية من المـادة السادسة من العهد) وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية الدائمة (الفقرة الأولى من المادة الرابعة من لائحة ترتيب محكمة العدل الدولية) وتعديل نصوص عهد العصبة (المادة ٢٦) .

المبحث الثانى

مجلس العصبة

١ — تكوين المجلس

المجلس هو ثانى فروع العصبة ، وهو بمثابة أداتها التنفيذية . وكان المنصوص عليه أولا أن يتكون من مندوبى الدول الكبرى المتحالفة وهى : فرنسا ، وانجلترا ، وايطاليا ، واليابان ، والولايات المتحدة . ومن مندوبى أربع دول من أعضاء العصبة تنتخبهم الجمعيـة العمومية لمدة ثلاث سـنوات غير قابلة للتجديد فورا .

وكان مشروع هرست ميللر ينص على ألا يتكون المجلس إلا من الدول

الكبرى . ثم عدل عن هذا بسبب اعتراض الدول المتوسطة والصغرى وضغطها على الدول الكبرى فى مؤتمر السلام . ومع تطور الزمن تغير الوضع وأصبحت الغلبة للدول المتوسطة التى زاد عددها من أربع إلى ست فى سنة ١٩٢٢ ثم من ست الى تسع فى سنة ١٩٢٦ ثم الى احدى عشرة فى سنة ١٩٣٦ بينما قل عدد الدول ذات المقاعد الدائمة فانخفض من خمس الى أربع حين رفضت الولايات المتحدة أن تنضم الى العصبة ، ومن أربع الى ثلاث بعد انسحاب اليابان ، وألمانيا ، وايطاليا . وفى سنة ١٩٣٩ فصل الاتحاد السوفييتى من العصبة فلم يبق من أصحاب المقاعد الدائمة إلا فرنسا وانجلترا .

ولما كثر خضوع المجلس لضغط الدول المتوسطة الراغبة فى الظهور بالمظهر الدولى اللائق ، وانسحبت منه الدول الكبرى الواحدة بعد الآخرى ، ضعف كيانه ، وأصبح نشاطه محدودا .

وأهم التغييرات التى طرأت على مجلس العصبة تلخص فيما يلى :

حين رفض مجلس الشيوخ الأمريكى التصديق على معاهدات الصلح فلم تدخل الولايات المتحدة فى العصبة وقع أهم تغيير فى المجلس إذ أصبح عدد الدول ذات المقاعد الدائمة مساويا لعدد الدول ذات المقاعد غير الدائمة .

وابتداء من ديسمبر سنة١٩٢٢ عملت الجمعية العمومية على أن يزيد عدد الأعضاء غير الدائمين فى المجلس ، ونجحت فيما أرادت فصار عددهم ستة ، وبهذا صارت لهم الأغلبية فى المجلس . ولما انعقدت الجمعية العمومية سنة ١٩٢٦ فى دورة غير عادية للنظر فى قبول ألمانيا فى العصبة واعطائها مقعدا دائما فى المجلس اعترضتها مصاعب كثيرة منها أن البرازيل وبولونيا وأسبانيا اشترطت للموافقة على ذلك أن تصبح كل منها أيضا عضوا دائما فى مجلس العصبة . ولما رفضت الجمعية قبول ذلك الشرط انسحبت البرازيل وأسبانيا

من العصبة . وأعادت الجمعية العمومية النظر ، بعد ذلك ، فى تكوين المجلس لمحاولة ارضاء جميع المطالب والتوفيق بينها . وبموجب اتفاقية ١٥ سبتمبر سنة ١٩٢٦ عدل المجلس على الوجه الآتى :

(١) زيادة عدد الأعضاء غير الدائمين من ستة إلى تسعة ، وإضافة مقعد دائم لألمانيا ، وبذلك أصبح عدد أعضاء المجلس أربعة عشر عضوا تسعة غير دائمين ، وخمسة من الأعضاء الدائمين .

(٢) تقسيم الأعضاء غير الدائمين إلى فئتين : الفئة الأولى تتكون من ستة أعضاء لايجوز أن يعاد أنتخابهم ، والفئة الثانية تتكون من ثلاثة أعضاء يجوز اعادة انتخابهم مباشرة [1] . وقد استطاعت بولونيا بسبب ذلك أن تحتفظ بمقعدها من سنة ١٩٢٦ إلى سنة ١٩٣٨ ، وأسبانيا من سنة ١٩٢٨ إلى سنة ١٩٤٠ .

(٣) للجمعية العمومية حق إقالة جميع الأعضاء غير الدائمين فى أى وقت تشاء ، ثم تقوم باجراء انتخابات لملء مقاعدهم .

وفى ٢٧ مارس سنة ١٩٣٣ انسحبت اليابان من العصبة فأصبح عدد الأعضاء الدائمين أربعة ثم انسحبت ألمانيا فى أكتوبر من السنة نفسها فانخفض عدد الأعضاء إلى ثلاثة ، ثم انضمت روسيا السوفييتية سنة ١٩٣٤ فعاد العدد إلى أربعة مرة أخرى ، ثم انسحبت إيطاليا فى ١١ ديسمبر سنة ١٩٣٧ فانخفض عدد الأعضاء الدائمين إلى ثلاثة .

وفى سنة ١٩٣٦ وافقت الجمعية العمومية على رفع عدد الأعضاء غير الدائمين من تسعة إلى أحد عشر عضوا وبذلك أصبح عدد أعضاء المجلس

(١) ليست معنى هذا أن الدولة ذات المقعد شبه الدائم يعاد انتخابها حتما ، ولكن معناه أنها تستطيع ترشيح نفسها بعد انتهاء مدة الثلاث سنوات فتنتخب أولا تنتخب .

خمسة عشر . وفى سنة ١٩٣٩ فصل الاتحاد السوفييتى من العصبة فلم يبق من الأعضاء الدائمين غير فرنسا وانجلترا . وحين أعلنت حكومة المارشال بيتان أنسحاب فرنسا من العصبة فى ١٨ إبريل سنة ١٩٤١ لم يبق فى مجلس العصبة دولة ذات مقعد دائم إلا انجلترا .

٢ — كيفية انعقاد المجلس

ورد فى الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من عهد العصبة أن المجلس يجتمع كلما دعت حاجة إلى اجتماعه ، على ألا يقل ذلك عن مرة فى السنة . إلا أنه على أثر قرار اتخذ فى ٣١ أغسطس سنة ١٩٢٣ انعقد المجلس بمقتضاه فى أربع دورات كل سنة فى كل من شهر مارس ، ويونية ، وسبتمبر ، وديسمبر . وبموجب قرار صدر فى ٦ سبتمبر سنة ١٩٢٨ تغير عدد الاجتماعات وموعدها فأصبحت ثلاثة فى كل من شهر يناير ومايو وسبتمبر ، على أن يكون اجتماع سبتمبر قبل الاجتماع العادى للجمعية العمومية بثلاثة أيام . والغرض من ارتباط اجتماعات المجلس باجتماع الجمعية العمومية هو تنسيق الأعمال بينهما ، وتنظيم أعمال العصبة عامة .

وإلى جانب تلك الدورات العادية ينعقد المجلس فى دورات غير عادية بناء على طلب أى دولة عضو ، أو بسبب قيام حرب ، أو حالة تهديد بالحرب ومن أمثلة ذلك اجتماع الدورة السادسة والثلاثين الذى انعقد بناء على طلب الحكومة البلغارية حين اقتحمت الجيوش اليونانية إقليمها ، ثم الاجتماعات التى انعقدت فيما بين سبتمبر سنة ١٩٣١ وديسمبر ١٩٣٢ للنظر فى النزاع اليابانى الصينى .

وبناء على الفقرة الرابعة من المادة الرابعة كان المجلس ينعقد فى مدينة

جنيف مقر العصبة أو فى أى مكان آخر يتفق عليه . وبناء على المادة السادسة من اللائحة الداخلية للمجلس لا يكون الانعقاد صحيحا إلا إذا حضره أغلبية الأعضاء .

وبموجب قرار ١٨ ديسمبر سنة ١٩٢٠ كانت رياسة المجلس بالتناوب فى كل دورة بحسب ترتيب الحروف الأبجدية الفرنسية للدول الأعضاء . أما الدورات غير العادية فكان يتولى رياستها رئيس آخر دورة عادية تقع قبلها .

ومناقشات المجلس كانت علنية ، وتدور بالفرنسية أو الإنجليزية . وللمجلس أن يجعل المناقشات سرية إذا اقتضت المصلحة ذلك .

٣ — التصويت فى المجلس

تصدر كل قرارات المجلس بالإجماع ما عدا الاستثناءات الخاصة بالجمعية العمومية التى سبق الكلام عنها ، وماعدا استثناءات خاصة بالمجلس نفسه تؤخذ فيها القرارات بالأغلبية ، وذلك فى القرارات السياسية والأدارية التى تتعلق بالإشراف على حوض السار ، ومدينة دانزج الحرة ، ومسائل حماية الأقليات ، والقرارات الخاصة بالموافقة على تعيين موظفى الأمانة العامة (المادة السادسة فقره ٢ من العهد) .

أما القرارات الخاصة بالمنازعات الدولية المعروضة على المجلس طبقاً لأحكام المادة ١٥ من العهد فلا يحسب فيها أصوات ممثلى الدول المتنازعة . وكذلك الأمر بالنسبة للقرار الخاص بفصل عضو فإنه يصدر بالإجماع دون حسبان الدولة التى يراد فصلها .

وقد يلاحظ أن كل دولة عضو فى العصبة وليست عضوا فى المجلس لها

أن توفد مندوبا عنها فى حالة ما إذا كان المجلس يعالج موضوعا يهمها بصفة خاصة ، ويعتبر هذا المندوب بالنسبة للأمر الذى انتدب من أجله عضوا فى المجلس وله حق التصويت مع باقى الأعضاء .

٤ — اختصاصات المجلس

سبقت الإشارة إلى وظائف المجلس التى يتولاها بالإشتراك مع الجمعية العامة على أساس الشيوع أو التكامل . لذا فسنكتفى هنا بسرد الوظائف التى ينفرد بها المجلس ، وهى :

١ — إعداد المشروعات الخاصة بتخفيض التسليح . وقد ورد تفصيل ذلك فى المادة الثامنة والتاسعة من العهد .

٢ — اتخاذ الوسائل اللازمة لتنفيذ الضمان الجماعى الوارد فى المادة العاشرة من العهد .

٣ — فرض العقوبات على الدول المخالفة ، وقد تكون تلك العقوبات اقتصادية (المادة ١٦ فقرة ١ من العهد) وقد تكون عسكرية (مادة ١٦ فقرة ٢ من العهد) أو سياسية كقطع العلاقات الدبلوماسية أو فصل الدولة من العصبة (مادة ١٦ فقرة ٤) .

٤ — الإشراف على تعيين موظفى الأمانة العامة (المادة ٦ فقرة ٢) .

٥ — وضع تفاصيل نظام الانتداب ، وبيان الأقاليم وحدودها ، ومدى سلطة الدولة المنتدبة وواجباتها ، وتلقى التقرير السنوى الذى أوجب على الدولة المنتدبة أن تقدمه إلى المجلس .

٦ — اختصاصات ادارية سياسية ، متنوعة ، منها الإشراف على إدارة

حوض السار عن طريق قومسيون خاص له كافة السلطات . وقد تم هذا الإشراف فى يناير سنة ١٩٣٥ على أثر استفتاء أيد عودة الإقليم إلى ألمانيا ، ومن هذه الاختصاصات إدارة مدينة دانزج الحرة ، وقد انتهت هذه الادارة فى سبتمبر سنة ١٩٣٩ حين دخلت الجيوش الألمانية هذه المدينة الحرة .

المبحث الثالث

الأمانة العامة لعصبة الأمم

الأحكام الخاصة بالأمانة العامة لعصبة الأمم تضمنتها المادة الثانية والسادسة ثم الفقرة الثالثة من المادة السابعة . والأمانة العامة هى الأداة الادارية الدائمة لعصبة الأمم ، وكان مقرها مدينة جنيف ، وتنقسم إلى خمس عشرة إدارة ، وتسعة أقسام داخلية ، وبلغ مجموع موظفيها سنة ١٩٣٩ نحو ثمانمائة وهم من رعايا خمسين دولة ، وعلى رأسهم جميعاً الأمين العام .

وكان أول أمين عام لها هو سير إريك دروموند الانجليزى وقد عين بموجب نص خاص ملحق بعهد عصبة الأمم ، ثم استقال فى ٢٤ يناير سنة ١٩٣٢ فحل محله ابتداء من أول يوليه سنة ١٩٣٣ مسيو أفينول الفرنسى الذى أنتخب بناء على أحكام الفقرة الثانية من المادة السادسة بإجماع أصوات أعضاء الجمعية العمومية . ثم استقال مسيو أفينول فى ٢٥ يولية سنة ١٩٤٠ وحل محله ابتداء من أول سبتمبر سنة ١٩٤٠ مستمر لستر .

ومن سلطة الأمين العام انه يتولى تعيين كبار الموظفين بموافقة المجلس وهم الأمينان العامان المساعدان ، والوكيل العام لكل منهما .

وكان موظفو عصبة الأمم ثلاث فئات : كبار الموظفين ، والموظفون الدوليون ، والكتبة والموظفون المؤقتون .

وموظفو الفئتين الأوليين كانت لهم حصانات وامتيازات خاصة ، ولهم حق التظلم أمام مجلس العصبة إذا وقع عليهم ظلم (قرار مجلس العصبة فى ١٧ ديسمبر سنة ١٩٢٠) . وابتداء من أول يناير سنة ١٩٢٨ صار لهم حق مقاضاة العصبة أمام محكمة إدارية خاصة تتكون من ثلاثة أعضاء يعينهم المجلس (قرار ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٢٧) .

والأمانة العامة هى الصلة بين المجلس والجمعية العمومية ، وعليها جمع المعلومات والمستندات والاحصاءات وتنظيمها وتوزيعها . وذلك ليتسنى للمجلس وللجمعية العمومية معرفة حقائق الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والعسكرية . وبجانب ذلك تقوم الأمانة بوظيفة سكرتارية المجلس والجمعية العمومية حين الانعقاد ، وتعمل على تنفيذ مايتخذان من قرارات ، كما تتولى تسجيل المعاهدات الدولية ونشرها بناء على أحكام المادة ١٨ من العهد .

وكانت مصاريف الأمانة العامة موزعة على الأعضاء بنسبة تحددها الجمعية العمومية على أساس معايير اقتصادية ومالية تقبل التغيير بناء على امكانيات كل دولة . وكان تقدير أنصبة الدول الأعضاء سنة ١٩٣٩ كما يلى : انجلترا ١٨٠ — الإتحاد السوفييتى ٩٤ — فرنسا ٨٠ — الصين ٤٢ — بولونيا ٣٢ . . . . الخ على أن مجموع الأنصبة هو ٩١٧ .

وكان إقرار الميزانية من اختصاص الجمعية العمومية ، وهى خاضعة لقواعد القانون المالى . وعليه فهذه الميزانية سنوية ، وعلانية وتتكون من أبواب محددة .

وفيما بين سنة ١٩٢٠ وسنة ١٩٣٢ ارتفعت الميزانية من ١٣ مليون فرنك سويسرى إلى ٣٣ مليون وظلت ثابتة على هذا الرقم إلى سنة ١٩٣٩ إذ أخذت بعدئذ تضمحل بسبب نشوب الحرب العالمية الثانية فانخفضت إلى نحو النصف وانخفضت الوظائف من ٧٣٥ إلى ٣٤٠ .

ومن سنة ١٩٤٠ إلى سنة ١٩٤٥ كانت انجلترا تقوم وحدها بدفع ٨٥ ٪ من مجموع مصروفات العصبة .

الفصل الخامس

اخفاق العصبة وأسبابه

انتهى أمر عصبة الأمم بالاخفاق، وتم إلغاؤها عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية، وفيما بين ٨ و ١٨ من أبريل سنة ١٩٤٦ عقدت بعض الدول الأعضاء اجتماعا للجمعية العمومية. وكان هذا الاجتماع هو الدورة الحادية والعشرين والأخيرة للجمعية، وكان الغرض منه اتخاذ القرارات اللازمة لتصفيتها وتسليم ممتلكاتها للهيئة الجديدة التي حلت محلها وهي هيئة الإمم المتحدة.

وقد قدرت ممتلكاتها من مبان ومكتبات ووثائق بما يعادل نحو خمسة ملايين من الجنيهات المصرية، وتم تسليم هذه الممتلكات للامم المتحدة، وسجل هذا التسليم فى عدة اتفاقات أبرمت فى مدينة جنيف فى ١٩ ابريل، و ١٩ يوليه، وأول أغسطس سنة ١٩٤٦.

ولم تعتبر العصبة ملغاة من الوجهة القانونية إلا فى ٣١ يوليه سنة ١٩٤٧ حين أنهى مكتب التصفية حساباتها.

* * *

ويرجع ما أصيبت به العصبة من إخفاق إلى جملة اعتبارات سياسية، واقتصادية، وقانونية تناولها بالدرس والتحليل كثير من ذوى التخصص فى هذه النواحى العلمية.

وفهم فشل العصبة على الوجه الصحيح يتوقف على دراسة شاملة لكل هذه النواحى، غير أن المقام فى كتابنا هذا يقتضينا أن نعنى بدراسة الناحية القانونية دون سواها.

ويمكن تلخيص الاعتبارات القانونية التى أدت إلى إخفاق العصبة فيما يلى :

١ — عدم انضمام جميع الدول الكبرى الى العصبة

أريد للعصبة أن تكون عالمية تشمل كافة دول العالم ، وبخاصة الدول الكبرى ، غير أن أكثرها لم يشترك فيها ، فقد رفضت الولايات المتحدة أن تنضم اليها منذ بدايتها ، ولم تدع روسيا السوفييتية للاشتراك فيها رغم المساعى التى بذلها لويد جورج فى مؤتمر فرساى على أساس أنه لا يمكن تنظيم العلاقات الأوروبية مع إغفال العامل الروسى . وبذلك فإن أكبر دولتين فى العالم لم تشتركا فى العصبة منذ نشأتها . وكثير من الدول الكبرى التى اشتركت فى العصبة بدأت تنسحب منها كما فعلت اليابان سنة ١٩٣٢ ، وألمانيا سنة ١٩٣٣ . وبانسحاب إيطاليا سنة ١٩٣٧ والقضاء على استقلال الحبشة ختمت العصبة حياتها العملية و « إن قدر لها البقاء فى عالم النظريات لتتلقى لطمات أشد وأقسى »[١] .

٢ — أوروبية العصبة

إبتعاد الولايات المتحدة عن الاشتراك فى العصبة ، واشتراك الاتحاد السوفييتى فيها زمنا لم يتجاوز خمس سنوات ، وانسحاب اليابان منها سنة ١٩٣٣ ثم انسحاب بعض الجمهوريات الأمريكية ، واعتزال البعض الآخر ، كل ذلك جعل العصبة نقابة أوربية أكثر مما هى تنظيم دولى عالمى ، كما جعل نشاطها يدور حول سياسة إقليمية قصيرة المدى بدلا من أن يكون محور نشاطها العالم أجمع ووحدته .

ويظهر تغلب أوروبية العصبة على عالميتها فى عدة نواح منها . تمثيل الدول فى

---

(١) راجع الفصل الثالث فى هذا الباب .

مجلس العصبة ، وجنسية الموظفين الدوليين ، واختيار مدينة جنيف مقراً للعصبة . كما إن المنازعات التى عنيت العصبة بعلاجها ـ ونجحت فيها ـ كانت فى غالبيتها أوروبية فاذا عرض عليها أمر غير أوروبى عجزت عن علاجه . يضاف إلى ذلك أن الوظيفة الإدارية التى اضطلعت بها العصبة لم تتجاوز نطاق أوروبا فادارة إقليم السار ، وميناء دانزج ، وحماية الأقليات ، كلها مسائل أوروبية محضة ، وحتى نظام الانتداب الذى قد يبدو عالميا لم يكن فى الواقع إلا محاولة لوضع مطامع أوروبا فى إطار من القانون .

٣ — اخفاق العصبة فى تحقيق أمل الدول فى العدالة

من الأسباب التى أدت إلى فشل العصبة ما كان من تضارب بين المثالية التى قامت عليها العصبة والواقعية التى اضطرت أن تخضع لها . فالعصبة قامت على أساس حل جميع المنازعات الدولية بالطرق السلمية وفقا لمبادىء العدالة ، إلا أن المنازعات الدولية لاتحل بتطبيق المبادىء القانونية أو باتباع إجراءات قضائية معينة ، وإنما تحل فى الغالب بقبول المتنازعين تسوية مابينهما من نزاع والتسوية فى الواقع اقتسام الأضرار ، وتحديد نصيب كل طرف من التضحيات التى يقتضيها التراضى . ويتم هذا تحت ضغط الظروف الطارئة ، والملابسات فحين تتبدل الحالة أو تزول الظروف التى أحاطت بالتسوية ، تبدو غير عادلة بالنسبة لأحد الفريقين أو لكليهما معا . وإذا أضفنا إلى ذلك أن كل تسوية دولية إنما هى مظهر لتفوق أحد المتنازعين على الآخر ، وأن التسوية تكون عادة على حساب الضعيف ، كان من السهل أن نفهم لماذا خيبت العصبة بتصرفاتها أمل الذين نظروا اليها على أنها « مأوى العدل ، ورمز الكمال » (١)،

(١) أنظر الفصل الرابع من كتاب « هذه هى الديموقراطية » للدكتور ادوار بنيش رئيس جمهورية تشيكوسلوفاكيا الذى ترجمه الى اللغة العربية الأستاذ حسن صعب . ونشرته دار العلم للملايين بيروت سنة ١٩٤٧ .

والأمثلة على ذلك كثيرة منها التمييز فى تطبيق نظام حماية الأقليات الذى كان ينفذ فى بعض البلاد دون الأخـــرى ، ومنها سوء تطبيق نظام الانتداب ، فقد وضع أصلا لمصلحة الأقاليم الخاضعة له ولكنه استخدم لمصلحة الدولة المنتدبة ، ومنها سوء تطبيق مبدأ تقرير المصير الذى تقرر فى مؤتمر فرساى ولم يطبق إلا لمصلحة بعض الدول المنتصرة (١) .

كل تلك المخالفات مرجعها إلى الطابع المثالى للعصبة التى قامت ، فى الواقع على عدة مبادىء فلسفية وأخلاقية وقانونية استمالت بها الدول شـــعوبا وحكومات ، وأوجدت فى نفوسها الآمال والتفاؤل حتى إذا ماجاء دور التنفيذ ظهرت العوامل المادية ، واصطدمت المبادىء الخلابة بالحقيقة المرة فاضطرت العصبة إلى خرق مبادئها ، ومخالفة روح دستورها ، وكان ذلك من عوامل القضاء عليها .

٤ — العصبة وليدة معاهدة فرساى

من عوامل فشل العصبة ، فى رأى بعض الفقهاء ، أن العهد الذى وضع باعتباره دستورا لها جاء مندمجا فى نصوص معاهدة فرساى ، وبذلك اختلطت معاهدة الصلح ـ التى هى مجرد تسوية سياسية يفرضها المنتصر على المنهزم فرضا ويمليها عليه إملاء ـ مع هذا العهد الذى يعتبر دستورا هدفه إقامة هيئة عالمية تكفل التعاون الودى بين مختلف الدول دون تفرقة بين غالب ومغلوب ، أو منتصر ومهزوم .

هـذا الخلط الذى لازم نشأة عهد العصبة حصر أهدافها فى المحافظة على نتائج الحرب . أما تنشيط التعاون الدولى ، وتطبيق قواعد القانون الدولى العـام ونحو ذلك من المبادىء السامية فكان مجرد رماد يخفى من

---

(١) المرجع السالف الذكر صفحة ١٠٥ ــ ١٠٦ ــ ١٠٧ .

ورائه هدفا مرسوما وهو الاحتفاظ بالوضع الراهن . وصيانة الحدود كما فرضتها معاهدات الصلح على المهزومين (١) .

وسنحت للعصبة فرص كثيرة كانت تستطيع أن تستغلها للتخلص من ارتباطها بالأوضاع المنتقدة التي ألصقتها بها معاهدة فرساى ، غير أن العصبة ، أو بعبارة أصح من كانوا يوجهونها ، تمسكوا بهذا الوضع ، وتشبثوا بالماضى ناسين أن سير التاريخ ، وقانون التطور لا يمكن أن يعوق سبيلهما أية معاهدة ولو عززتها عصبة الأمم .

وكان هناك مخرج تستطيع العصبة أن تتلخص به من سياسة الجمود وتنتقل إلى سياسة التطور ، ويتمثل هذا المخرج فيما تضمنته أحكام المادة ١٩ من العهد إذ تقضى بإعادة النظر فى المعاهدات التى تصبح متعذرة التطبيق ، وفى الأوضاع الدولية التى يكون استمرارها سببا فى تعريض السلام الدولى للخطر ، وكانت إعادة النظر هذه من اختصاص الجمعية العمومية (٢) . وقد حاولت الدول

(١) عبر كاتب ألماني عن هذا الشعور بقوله : « فى تلك الأيام المظلمة من خريف عام ١٩١٨ كان الشعب الألمانى ينظر إلى كلمة (العصبه) على أنها أمل عظيم ، ووعد كبير . لقد ألقى رجالنا أسلحتهم رجاء قيام نظام عالمى جديد لا يكون فيه منتصر ولا مهزوم ، ولا ضم ولا تعويضات .. فما لبثت الأيام أن أثبتت كيف كانت الآمال سرابا خداعا ، واحتوت وثيقة واحدة على معاهدة فرساى وعهد العصبة ، وكانت الدول المرتبطة بفرساى هى ذاتها دول العصبة ، وجعلت العصبة فى كثير من الحالات مجرد أداة لتنفيذ معاهدة فرساى ، وبدا كأن القصد من معظم نصوص العهد هو ابقاء الحالة الراهنة كما قررتها المعاهدة .... هذه العلاقة بين فرساى وجنيف لم ترفع فرساى إلى مستوى جنيف بل هبطت بجنيف إلى مستوى فرساى » (أنظر صفحة ١١١ من كتاب الطريق إلى السلام للدكتور راشد البراوى) .

(٢) تقدمت بوليفيا إلى الجمعية العمومية بطلب إعادة النظر فى المعاهدة المبرمة بينها وبين دولة شيلى فى ٢٠ أكتوبر سنة ١٩٠٤ . وكذلك تقدمت الصين بطلب إعادة النظر فى المعاهدات غير المتكافئة المبرمة بينها وبين الدول الأوربية . ولكن بناء على رأى لجنة الفقهاء المنعقدة فى ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٢١ ، وبناء على قرار هذه اللجنة الصادر فى ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٢٩ تهربت الجمعية العمومية للعصبة من وظيفة إعادة النظر فى المعاهدات ، وظهر منذ ذلك الحين جمودها وعجزها وطابعها التحفظى .

المهزومة التى تشعر إن حقوقها مهضومة أن تستفيد من هذه المادة ، وفعلا اجتمعت الدول الأربع الكبرى وهى المانيا ، وفرنسا ، وإنجلترا ، وأيطاليا سنة ١٩٣٣ واتفقت على مشروع سمى (ميثاق روما) أو (ميثاق الأربعة) ولم يكد يعرف هذا المشروع حتى ثارت ثائرة الدول الصغرى وبخاصة دول الحلف الصغير لأنها رأت فيه محاولة لتغيير الوضع الراهن ، وهذا لا يتمشى فى نظرها مع عهد العصبة ، وسرعان ما اختلف أطراف المشروع ، وضاعت الفرصة التى سنحت لإعادة النظر فى معاهدة فرساى . واستمر الخلاف بين المتمسكين بالوضع الراهن ، وبين الراغبين فى التبديل والمطالبين بالإنصاف إلى أن سئم هؤلاء فعملوا على أن يأخذوا بالقوة ما عجزوا عن نيله بواسطة العصبة . وبدل أن يجدوا أمامهم صمودا وحزما وجدوا مرونة وضعفا فزاد طمعهم حتى أوصلهم إلى الحرب العالمية الثانية التى أختتمت بها حياة العصبة .

٥ — مركزية عصبة الامم

أخذت عصبة الأمم بنظام المركزية الجامد أى إنها حصرت كافة السلطات والاختصاصات فى شخص معنوى واحد ، وهو العصبة ذاتها ، دون مشاركة من تنظيمات دولية أخرى إقليمية كانت أم فنية . وقد أخذت العصبة بهذا النظام المركزى لا تبغى منه ، توحيد الأساليب الحكم فى العالم ، ولا تعزيزا لهيبة السلطة العامة ، وإنما انتفادى المحالفات والتكتلات التى قد تنشأ خارج نطاقها ، وقد تكون خطرا على كيانها .

وتبدو مركزية العصبة واضحة فى كافة المشروعات التى أشرفت عليها لاستتباب السلام العالمى : فالضمان الجماعى قام على نمط دولى عام شامل ، والتحكيم قصد به أن يكون إجباريا ملزما لكافة دول العالم ، ومسألة نزع

السلاح درست على نمط عالمى . وقد يكون غرضها من تلك المشروعات تحقيق فكرة العالمية إلا أن مجمل تصرفاتها يدل على أن الباعث الحقيقى لم يكن مجرد العالمية وإنما هو الرغبة فى تركيز السلطة فى يديها .

وظهرت مركزية العصبة كذلك فى إخضاعها جميع الهيئات الفنية لسلطتها مثل الهيئة الدولية للعمل ، والهيئة الخاصة بالمواصلات والمرور ، وغيرهما من الهيئات الأخرى . ويبدو هذا الخضوع التام فى صورتين ، إحداهما تظهر فى الارتباط المالى بسبب الإعانات التى تتلقاها تلك الهيئات من العصبة . والصورة الثانية تظهر فى الارتباط الإدارى إذ أن الأمانة الدائمة للعصبة هى التى كانت تقوم بأعمال السكرتارية لهذه الهيئات .

وكثير من الكتاب السياسيين عابوا هذا التركيز ونادوا بتطبيق نظام اللامركزية (١) فى العصبة سواء أكان ذلك على أساس جغرافى بمعنى توزيع السلطة على مختلف التنظيمات الإقليمية التى قد تقوم تحت إشراف العصبة ، أو كان ذلك على أساس فنى بمعنى أن توزع السلطة على كافة التنظيمات الفنية التى تتولى الإشراف على تنمية التعاون الفنى بين مختلف دول العالم .

واعتمد دعاة اللامركزية فى مذهبهم على أن دول العالم مازالت مختلفة مع بعضها كل الاختلاف ، فتوحيد الأسلوب وتركيزه فى سلطة واحدة يضرها ولا يساعدها فى علاج قضاياها ، بينما يصلح لها تنوع الأساليب ، وتنوع السلطات التى تتولى تطبيق هذه الأساليب وفقا لحاجة القارات ، أو الأقاليم .

(١) اللامركزية فى القانون الدولى لاتختلف فى مبادئها عن اللامركزية فى القانون الداخلى . فكما أن السلطة الادارية قد توزع بين الحكومة المركزية وبين الأشخاص المعنوية الأخرى فى الدولة ، وكما أن السلطة السياسية قد توزع بين الحكومة المركزية والولايات فى الدولة الاتحادية كذلك توزع السلطة فى المحيط الدولى بين التنظيم الدولى العالمى ، والتنظيمات الدولية الاقليمية والفنية المرتبطة به . أنظر فى هذا كتاب

Charles Eisenmann . Centralisation et Décentralisation - Librairie Générale de droit et de Jurisprudence Paris 1948 .

ومما يساعد على تطبيق النظام اللامركزى فى المحيط الدولى هو أن التضامن القائم بين الدول الداخلة فى منطقة جغرافية واحدة عادة أقوى من التضامن الذى يربط بين كافة دول العالم ، فكان من الأجدر بمؤسسى العصبة وبمن تولوا توجيهها والإشراف عليها بعد ذلك أن يستفيدوا من هذه النظرية ، بأن يقوموا بتوزيع المسئوليات والإلتزامات الدولية على تنظيمات دولية تقوم فى مختلف القارات والأقاليم تحت إشراف السلطة العليا الممثلة فى العصبة .

وقد بذلت عدة محاولات لهدم هذا الطابع المركزى الجامد الذى اصطبغت به العصبة منذ تكوينها ، وظهرت تلك المحاولات فى ميدان الضمان الجماعى ، وفى باب التحكيم وفض المنازعات بالطرق السلمية ، وفى قضية نزع السلاح ، بل لقد تلاقت تلك المحاولات وتبلورت فى التنظيمات الإقليمية التى قامت على أحكام المادة ٢١ من عهد عصبة الأمم وأهتدى الفقهاء إلى وضع تلك التنظيمات فى صورة جديدة تميزها عن المحالفات والتكتلات ، ولتتمكن العصبة من أن تستفيد من اللامركزية .

غير أن تلك المحاولات التى أرادها مصلحو العصبة ظلت نظرية أكثر مما هى عملية ، وظل الطابع المركزى مسيطرا على العصبة ، فلا هى استفادت من قيام تلك التنظيمات الإقليمية لتقوية مركزها ، ولا هى استطاعت أن تمنع قيامها لتتمشى مع مبادئها الأصلية التى تضمنتها النقطة الأولى من مبادىء الرئيس ولسن التى تقضى بمنع المحالفات حتى لا تبقى إلا محالفة عالمية واحدة هى عصبة الأمم .

٦ — عيوب فى دستور العصبة

انقسم الفقهاء حيال عهد عصبة الأمم فريقين . فريق رأى أن دستور العصبة-

كان ناقصا يفتقر إلى أداة تنفيذية ، وفريق آخر رأى أنه كان يتضمن التزامات أكثر مما يجب وأكثر مما يتحمله طاقة المجتمع الدولى وتضامنه السياسى .

أما الفقهاء الذين وصفوا العهد بالنقصان والضعف ، فقد اعتمدوا فى حكمهم على أنه يفتقر إلى أداة تنفيذية تكون فى يد العصبة وتستطيع عند الاقتضاء أن تستخدمها فى رد عدوان المعتدى ، أو إرغامه على احترام عهدها أو اكراهه على تنفيذ قراراتها .

وقالوا ، إن عدم إنشاء هيئة تنفيذية قائمة بذاتها ، مستقلة عن الدول التى تتألف منها العصبة جعل منها جمعية تنسيق تبعدها كثيرا عن كونها جمعية عمل وإخضاع .

وأخذوا أيضاً على عهد العصبة نظام التصويت داخل هيئاته العاملة المختلفة . فاشتراط الإجماع لإصدار القرارات كان يؤدى غالبا إلى استحالة صدور هذه القرارات لو كان لأصغر دولة مصلحة فى تعطيلها ، إذ تمتنع عن التصويت ، أو تصوت ضد القرار فتقضى بذلك على الاجماع .

وفضلا عن ذلك فان القرارات التى يتاح لها أن تصدر فعلا كان يكتنفها الغموض ، وتستخدم فيها أساليب التعميم رغبة فى إرضاء المطالب المتباينة بل والنزعات المتناقضة . لقد كانت العصبة تتكون من أكثر من خمسين دولة وقلما يجمع مثل هذا العدد على أمر واحد ، وبخاصة إذا لوحظ تضارب المصالح بين الدول مالم يكن هذا الأمر عاما ، أو غير ذى بال ، أو يصلح لكافة التأويلات والتفسيرات .

ومما أخذوه على العهد أيضا أنه لم يحرم الحرب تحريما قاطعاً ، بل إنه أباحها أحيانا ، وأنه لم يفرض التحكيم بصفة إلزامية ، وأنه لم ينشىء قوة عسكرية تتكفل بتنفيذ القرارات وعقاب المخالفين لها ، وأنه أباح لأى دولة

أن تنسحب من العصبة متى شاءت إذ لم يضع للانسحاب سوى قيود واهية .

وبالاجمال ففى رأى هذا الفريق من الفقهاء أنه كان يجب أن يكون العهد دستورا اتحاديا يجمع شمل دول العالم وليس تحالفا بين بعض الحكومات المنتصرة فحسب .

وقد نسى أصحاب هذا الرأى أن المجتمع الدولى ، والرأى العام العالمى لم يكن كل منهما مهيأ ولا مستعدا لقبول مبدأ الحكومة العالمية ، بل ولا أى تنظيم يمكن أن يؤدى إلى تكوينها . لأن ظهور الدول الجديدة التى تكونت على أثر هزيمة الأمبراطوريات النمساوية المجرية والعثمانية والروسية زاد من عدد أنصار القومية المتطرفة التى تضع سيادتها فوق كل اعتبار آخر ، والتى تميل إلى الوطنية ميلا يطغى على فكرة الدولية التى ينادى بها دعاة الحكومة العالمية .

إن الدعاة إلى الحكومة العالمية ، أو التنظيم الدولى الاتحادى لم يكن لهم فى واقع الأمر أى سند من الرأى العام فى نفس بلادهم ، وأوضح دليل على ذلك هو فشل الرئيس ولسن الداعية الأول إلى عصبة الأمم إذ قد تخلى عنه الشعب الأمريكى بسبب احتضانه لهذه العصبة ولم يستطع أن يحمل دولته على الانضمام إليها . فالشعب الأمريكى والشعب الانجليزى وكثير غيرهما من الشعوب الأوربية كانت تبدو راغبة فى السلام ، مؤمنة به إلا أنها لم تكن مستعدة لأن تضحى فى سبيله بأى جزء من سيادتها القومية .

والحق أن نصوص دستور عصبة الأمم كانت تتضمن المرونة التى تجعلها صالحة لتمكين العصبة عن الاتجاه رويدا رويدا إلى الاتحاد العالمى المنشود غير أنها لم تجد سندا من الحكومات ولا من الشعوب يعينها على تحقق هذا الهدف السامى .

وهناك فريق من الفقهاء يرى غير ذلك ويقول إنه من بين الاعتبارات القانونية التى أدت إلى فشل عصبة الأمم أن دستورها الأساسى كان يتضمن التزامات وأعباء ضخمة تأبى أن تتطلع بها أكثر الدول سواء أكانت من الدول التى ظفرت حديثا بسيادتها التامة أم كانت متمتعة بتلك السيادة من زمن بعيد . فكان العهد مثلا يشير إلى ضمان جماعى خيالى بموجبه تلتزم كافة دول العصبة أن تضمن استقلال الدول الأخرى وسلامة وحدتها الاقليمية فاذا وقع عدوان على إحدى جمهوريات أمريكا الوسطى ، أو أفغانستان مثلا كان من الواجب على كافة دول العالم أن تبادر إلى مساعدة المعتدى عليه عسكريا واقتصاديا ، ولا شك أن هذا تكليف يصعب تنفيذه عمليا وبخاصة على الدول المتوسطة والدول الصغيرة وهى التى تكون الغالبية فى العصبة ، فهى غير قادرة على التنفيذ وشعوبها لا تقبل تنفيذه . وأما الدول الكبرى فقد تجد معارضة من شعوبها ، وقد تأبى أن تحمل العبء وحدها . يضاف إلى ذلك أن هذا الضمان قد يغرى الدول الصغيرة فتستند عليه وتهمل أمر العناية بالتسلح ، وإبرام المعاهدات الدفاعية ، وتدعيم المحالفات القائمة ، ويترتب على ذلك أن تضعف فتصبح فريسة سهلة لكل دولة قوية تريد العدوان عليها .

وأخذوا أيضا على هذا الضمان الجماعى أنه قد شل نشاط العصبة كله فبدل أن تتجه إلى إنماء التعاون الدولى ، وتبحث عن وسائل تقرب بها بين مختلف الدول اتجهت نحو تحقيق هذا الضمان الخيالى العسير المنال ، وذهبت كل مجهوداتها فى سبيله دون جدوى(١) .

---

(١) قال الأستاذ كار فى هذا الصدد :

Carr. Les Conditions de la Paix. 1942 (traduction francaise p. XI.V)
« ... L' obsession de la « securité » était comme une pierre énorme pendue au cou de la Société des Nations, qui lui coupait le souffle et la faisait dépérir peu à peu. ».

ورأى هؤلاء النقاد يتلخص بوجه عام فى أنه لو خفضت الالتزامات التى فرضت على أعضاء العصبة ولو خففت الاعباء التى ألزمتهم بحملها عضويتهم فيها ، وبخاصة ماتضمنته المادة العاشرة (الضمان الجماعى) والمادة السادسة عشرة (العقوبات) لتمكنت دول العالم كافة من الانضمام إلى العصبة ولأصبحت عالمية منذ بدئها ، ولصار لها قوة معنوية وأدبية تجعلها ذات سلطة أنفع للعالم من تلك التى منحتها لنفسها عن طريق أعباء كثيرة والتزامات ضخمة ثبت عجزها عن تحملها وعن تنفيذها .

ومن الأدلة التى قدمها أيضا هذا الفريق من النقاد أن مجلس الشيوخ الأمريكى رفض التصديق على عهد عصبة الامم بحجة أن التزاماته واسعة تحد من سيادة الولايات المتحدة ، وتحملها على التدخل فى منازعات أوربية بعيدة عما يمس مصالحها . ثم يقولون : أليست تلك الالتزامات الثقيلة هى التى حملت دول أمريكا اللاتينية على الانسحاب من العصبة الواحدة بعد الأخرى .

والحق أن هذه الانتقادات مبالغ فيها ، وكان صدورها أول ما صدرت من الحزب الجمهورى الأمريكى المنافس للرئيس ولسن ، فهى إذن تقوم على أسباب تتعلق بالسياسة الداخلية للولايات المتحدة أكثر مما تتعلق بدستور العصبة (١) .

---

(١) نستطيع أن نقرر أن المعارضة الأمريكية ترجع إلى أسباب شخصية أكثر مما ترجع إلى أسباب دولية فقد أخطأ الرئيس ولسن فى تقدير التيارات السياسية الداخلية فى بلاده ، فلو أنه اصطحب فى سفره إلى مؤتمر فرساى بعض أعضاء الحزب الجمهورى المعارض ، وأشركهم معه فى المفاوضات لكان محتملا إقرار عهد عصبة الأمم . ثم إن روح العزلة المسيطرة على الولايات المتحدة كانت من العوامل التى ساعدت ، ولا شك ، الحزب الجمهورى فى تمكنه من تنفير الرأى العام الامريكى من ثقل الالتزامات المترتبة على انضمام بلاده إلى العصبة .

وقد وجهت إلى عهد عصبة الأمم نفس هذه الانتقادات من الدول ذات المطامع الاستعمارية كاليابان ، وايطاليا ، وألمانيا اذ كانت عصبة الأمم ، وما اشتمل عليه عهدها من ضمان جماعي حائلا دون تحقيق أهداف مثل هذه الدول .

ونخلص من ذلك أن الغايات الخفية التي كان يهدف اليها هذا الفريق من النقاد انتقص من قيمة نقدهم .

هذا عرض وجيز للآراء المختلفة التي أبداها الفقهاء فى نقد دستور عصبة الأمم . والحق أن هذا الدستور مهما تكن عيوبه فإنه لم يكن وحده سبب لاخفاق العصبة ، وإنما كانت هناك عوامل أخرى أدت إلى إخفاق العصبة ثم إلى فنائها ، فليست العبرة بالمواثيق وإنما العبرة فى طريقة تنفيذها وفيما تبديه الدول المنفذة من نيات حسنة .

٧ — عيوب متصلة بنشاط العصبة

يرى بعض النقاد أن الاعتبارات التي كان لها شأن فى اخفاق العصبة كثيرة منها أن أكثر موظفيها كانوا متأثرين بالعاطفة الوطنية أكثر من تأثرهم بالاعتبارات الدولية ، وأن الإجراءات كانت معقدة أكبر تعقيد . فلقد كان كبار موظفي العصبة من جنسيات الدول الكبرى فى العصبة وبخاصة من فرنسا وانجلترا ، فكانوا يجعلون ولاءهم لدولهم أهم من ولائهم للعصبة فيوجهون أعمالها توجيها يحقق مصالح دولهم . ونشاط العصبة متوقف عليهم . فهم الذين يعدون جدول الأعمال ، وهم الذين يجمعون المستندات ويعدون المعلومات ويدونون محاضر الجلسات ، ويبلغون القرارات والتوصيات إلى الدول الأعضاء ، ويقومون بغير ذلك من الأعمال الإدارية التي قد تؤثر تأثيرا بالغا فى سياسة العصبة واتجاهاتها .

ومما كان يسهل لهم تحقيق أغراضهم ، ومآرب دولهم تعقيد إجراءات العصبة [١] ، وتمسك ممثلى الدول الأعضاء بشكلية النصوص دون روحها ، فقد يطيلون المناقشات فى تفسير إحدى المواد ، أوفى إعـــداد قرار من القرارات ، فكانت معارك النصوص — على حد تعبير بعض النقاد — تستنفد مجهود ممثلى الدول فى جنيف وتمكن الاداريين من إنجاح سياسة دولهم .

ومما وجه أيضا إلى نشاط العصبة من نقد ، مسألة سرية الجلسات وكتمان مايدور فيها من أعمال ، فالأصل فى العصبة أن تجرى أعمالها فى علانية سواء فى ذلك المناقشات وأعمال اللجان ، والتصويت ، وإصدار القرارات وغير ذلك من الأعمـال ، غير أنه سريعا ما تغلبت الديبلوماسية السرية التى كانت توصى بالاتفاقات السرية قبل انعقاد الجلسات العلنية ، وإلى الاجتماعات الخفية قبل انعقاد المؤتمرات .

وفى رأى هؤلاء النقاد أن تسلط الديبلوماسية السرية على الديبلوماسية العلنية يرجع إلى كون مندوبى الدول الأعضاء من ساسة المدرسة القديمة الذين يصعب عليهم ترك ماألفوه طويلا من أساليب السرية .

وفى رأينا أن هؤلاء النقاد مبالغون فيما ذهبوا إليه ، فقد أثبت التاريخ أنه قد قل أن تنجح الاجتماعات الدولية ، والمفاوضات الديبلوماسية إذا لم

---

(١) من أمثلة التعقيد أن اتخاذ أى قرار إيجابى كان لايستغرق أقل من سنة ، وهذا طبعا يتنافى مع السرعة الواجبة فى الحلول التى تتطلبها معالجة القضايا الدولية ، فى قضية منشوريا مثلا لم تتخذ العصبة قرارا إيجابيا بإيفاد لجنة تحقيق لمنشوريا إلا بعد كانت اليابان قد تم لها الاستيلاء على هذه البلاد واحتلتها احتلالا كاملا .

تكتنفها السرية لأنها من مقتضيات حسن سير كل عمل يهتم به الرأى العام.(١)

تلك هى بعض الأسباب التى اعتبرت من دواعى إخفاق عصبة الأمم. وسواء سلمنا بها أم أخذنا بآراء المدافعين عن العصبة فإن خير مانختتم به هذا الفصل رأى الأستاذ وليم رابارعميد جامعة جنيف الذى يقول: «سواء سألنا أصدقاء العصبة أوخصومها، وسواء سألنا ساسة أوروبا أوالأغلبية العظمى من المحكومين فى العالم، وسواء استطلعنا رأى المؤرخ السياسى أو الفقيه الدولى فالجواب واحد وهو أن العصبة بخيرها وشرها وكمثل أعلى وتنظيم، أصبحت عاملا له مغزى ممتاز فى الشئون الإنسانية. فقد صارت فى كل مكان موضع الخلاف السياسى سواء فى الدول التى انضمت اليها، أو التى ظلت بمنأى عنها، وفى كل مكان كان لها أثر فى سياسة الأحزاب والحكومات، وقد حلت بعض الخلافات الدولية التى لولاها لظلت دون تسوية، وولدت منازعات دولية لولا وجودها لما نشأت(٢)».

ولنا أن نضيف إلى ذلك أن عصبة الأمم مهما يكن شأنها فانها تعتبر بمثابة خطوة نحو المنظمة الجديدة التى قامت على انقاضها وهى هيئة الأمم المتحدة. فهل تكون تلك الهيئة الجديدة أسعد حالا، وأحسن مآلا من سابقتها أم تتورط فى نفس الأخطاء التى وقعت فيها سابقتها؟ هذا ماسنتناول بحثه ودراسته فى الأبواب التالية من مؤلفنا هذا.

(١) أنظر فى ذلك الفصل الرابع من كتاب (الديبلوماسية) لهارولد نكلسون الذى يدافع فيه عن الديبلوماسية السرية، ويبين أضرار العلنية فى العلاقات الديبلوماسية. وانظر كذلك كتابه The Evolution of Diplomatic Method London 1954. page 77

(2) William Rapppard - The Future of The League. (Problems of Peace) London 1929 p. 18.

الباب الثاني

في

الأمم المتحدة

يشمل هذا الباب على الفصول الآتية :

الفصل الأول : نشأة الأمم المتحدة .

الفصل الثاني : أهداف الأمم المتحدة ومبادئها .

الفصل الثالث : العضوية في الأمم المتحدة وفقدانها .

الفصل الرابع : الهيئات العاملة في الأمم المتحدة .

أهم مراجع الباب الثانى

(1) BENTWICH NORMAN and MARTIN ANDREW. Commentary on the Charter of The United Nations - Routledge and Kegan Paul London 1949.

(2) BYRNES F. JAMES Speaking Frankly - NewYork 1947 (Chapter I).

(3) Department of State. United Nations Conference on International Organisation, Selected Documents (Washington, 1946).

(4) Documents of the United Nations Conference on International Organisation. San Francisco, 1945. 15. Vol.

(5) EVATT HERBERT VERE - The United Nations Oxford University Press 1948.

(6) GOODRICH M. LELAND and Edvard Hambro. Commentaire de la Charte des Nations Unies - Ed. de la Baconnière Neuchatal 1947 (Deuxième Edition Anglaise 1949).

(7) GOODRICH M. LELAND and Anne P. Simons. The United Nations and the maintenance of International Peace and Security. The Brookings Institution Washington 6. D. C, 1955 .

(8) HULL CORDELL. The Memoirs of Cordell Hull - (Two Volumes pp. 1274 - 1307 and 1625 - 1713)

(9) KELSEN HANS . The law of the United Nations. London 1950 (Stevens - Son) and : Recent trends in the Law of the United Nations (London 1951).

(10) KOPELMANAS LAZARE. L'Organisation des Nations Unies Vol. 1 Recueil Sirey - Paris 1947.

(11) L. LARRY LEONARD International Organization - Mc. Graw Hill Book Company. New York 1951.

(12) MACLAURIN JOHN. The United Nations and Power Politics. London 1951.

(13) VERDROSS (ALFRED VON) . Idées directrices de l' Organisation des Nations Unies - Recueil de Cours - Vol. 83 no. 2 p 7 et s. La Haye 1953.

(14) WELLES SUMNER - L' Heure de le Décision. Brentano's- New York. Paris - 1946.

١ — وزارة الخارجية المصرية : تقرير عن أعمال مؤتمر الأمم المتحدة للتنظيم الدولى المنعقد فى سان فرنسيسكو ـ المطبعة الأميرية بالقاهرة سنة ١٩٤٥ .

٢ — الدكتور محمد عبد المنعم رياض ـ هيئة الأمم المتحدة فى تجربتها الأولى ـ الرسالة الرابعة للجمعية المصرية للقانون الدولى . يوليو سنة ١٩٤٦ .

٣ — الدكتور زكى هاشم ـ المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ـ المجلة المصرية للقانون الدولى المجلد الخامس سنة ١٩٤٩ .

٤ — الدكتور حامد سلطان ـ ميثاق الأمم المتحدة — المجلة المصرية للقانون الدولى المجلد السادس سنة ١٩٥٠ .

٥ — الدكتور زكى هاشم ـ الأمم المتحدة ـ الطبعة الثانيـة ـ المطبعة العالمية ـ القاهرة سنة ١٩٥٢ .

الفصل الأول

نشـــأة الأمم المتحدة

تؤثر الحرب فى تفكير الساسة تأثيرا يختلف باختلاف الدول التى ينتمون اليها . والصفة الغالبة على ساسة الأمم المشتركة فى الحروب ، والمكتوية بنارها أن ينحصر تفكيرهم فى ابتكار الوسائل التى تكفلُ لبلادهم النصر ، وتضمن لهم التفوق على العدو . أما الساسة الذين لا تكون بلادهم مسرحا للقتال ، ولكنهم يشهدونه عن كثب فإن تفكيرهم ينصرف إلى البحث عن وسائل تكفل تخفيف ويلات الحرب ، ووسائل تكفل علاج المشاكل المتخلفة عنها ، وتضمن عدم تكرارها باعتبارها مأساة يصيب شرها الغالب والمغلوب على السواء ولا يسلم منه من لم يشترك فيها .

ومن الوسائل التى فكر فيها ساسة الأمم التى لم تشترك فى الحرب مسألة إقامة تنظيم دولى يجعل السلام والطمأنينة يحلان محل التخريب والتدمير .

والولايات المتحدة لم تشترك فى الحرب العالمية الثانية إلا متأخرة لذلك كان ساستها من أوائل المفكرين فى دراسة مشاكل مابعد الحرب ، ومن أوائل المفكرين فى إقامة تنظيم دولى جديد ينهض بما كانت تنهض به عصبة الأمم من قبل . فمنذ أعلنت انجلترا وفرنسا الحرب على ألمانيا أعلن الرئيس روزفلت أن الولايات المتحدة ترى من واجبها أن تقوم بدورها فى المستقبل وهو محاولة إقامة سلام يعم الإنسانية ، ويحول بين الدول وبين استعمال القوة فى علاقاتها ببعضها .

وفى ديسمبر سنة ١٩٣٩ شكل وزير خارجية الولايات المتحدة مستر كوردل هول لجنة وكل إليها أمر دراسة شئون مابعد الحرب ، وما لبثت

هذه اللجنة أن تطورت فصارت قسما قائمـا بذاته يضم كبار موظفى وزارة الخارجية فى الولايات المتحدة .

وحين ظهرت بوادر انتهاء الحرب حذت دول كثيرة حذو الولايات المتحدة ، فتألفت فى انجلترا لجنة تولى رياستها مستر «لاو» وزير الدولة ، ومهمة هذه اللجنة دراسة المشروعات المتعلقة بالتنظيم الدولى الجديد ، وكذلك تألفت لجنة مماثلة فى الاتحاد السوفييتى ، وقد سلكت مصر أيضا هذا المسلك فأنشأت « وكالة شئون مابعد الحرب » وكانت تابعة لرياسة مجلس الوزراء .

ولم تكن تلك الجهود التى تبذلها مختلف الدول تسير على وتيرة واحدة ، بل كانت أحياناً تعمل فى خفاء فلا يكاد يعلم مايدور فيها إلا المختصون ، وأحيانا كانت تعمل سافرة وفى علانية لتكون وسيلة من وسائل الدعاية .

وفيما يلى عرض لهـذه المراحل ، وبيان للأسس التى قام عليها التنظيم الدولى الجديد الذى يعرف الآن باسم « الأمم المتحدة » .

* * *

المرحلة الاولى : الاجتماع الاطلنطى

فى ١٤ أغسطس سنة ١٩٤١ بينما كانت ألمـانيا تظفر بانتصار تلو انتصار اجتمع الرئيس روزفلت ومستر تشرشل على ظهر البـارجة (برنس أوف ويلز) وأصدرا بيانا رسميا عرف باسم (تصريح الأطلنطى) . وقد جاء فى الفقرة الثامنة منه إشارة إلى ضرورة إقامة تنظيم دولى جديد بعد انتهاء الأعمال الحربية القائمة[١] .

---

(١) تضمن « تصريح الأطلنطى » كثيرا من المبادىء التى قام عليها ميثاق سان فرنسسكو لذلك آثرنا أن نورد نصوصه فيما يلى :

عقد رئيس الولايات المتحدة ، ومستر تشرشل رئيس الوزارة البريطانية ونائب حكومة =

٢ — المرحلة الثانية : تصريح الأمم المتحدة

حدث بعد ذلك أن قامت اليابان بهجومها المعروف على ميناء بيرل هاربور فى ديسمبر سنة ١٩٤١ فنتج عن ذلك دخول الولايات المتحدة فى الحرب العالمية الثانية ، وقام المسئولون فى وزارة الخارجية الأمريكية بإصدار تصريح أطلق عليه اسم (تصريح الأمم المتحدة) وصدر فى قالب اتفاق دولى يتضمن

= جلالة الملك اجتماعا ، وأعلنا على الملأ بعض مبادىء السياسة القومية المشتركة بين حكومتيهما والتى ستتخذ فيما بعد أساسا يقوم عليه صرح مستقبل أفضل للعالم :

أولا : لاتسعى إحدى الدولتين فى أى توسع إقليمى أيا كان نوعه .

ثانيا : لايرغبان فى إحداث أى تغييرإقليمى لايتمشى مع رغبات الشعوب صاحبة الشأن متى أبدوها بحرية تامة .

ثالثا : تحترمان حق الشعوب فى اختيارنظام الحكم الذى يرغب كل شعب أن يعيش فى ظله كما يعلنان أنهما يرغبان فى إعادة السيادة والاستقلال للدول التى سلبا منها .

رابعا : يسعيان — مع احترامهما لالتزاماتهما الراهنة — فى أن تتمتع الدول جميعا بحق المساواة فى التجارة ، والحصول على المواد الأولية اللازمة لرقيها الاقتصادى سواء كانت تلك الدول كبيرة أم صغيرة ، غالبة أم مغلوبة .

خامسا : يرغبان فى إيجاد التعاون التام بين جميع الأمم فى الميدان الاقتصادى لرفع مستوى العمل ، وتقدم الاقتصاد العام ، وقيام الضمان الجماعى .

سادسا : تعتزمان — بعد القضاء التام على الطغيان النازى — إقامة دعائم سلام يهيىء لجميع الأمم أن تعيش داخل حدودها فى طمأنينة ، ويضمن لجميع الأفراد فى شتى الدول أن يتحرروا من الخوف والعوز .

سابعا : هذا السلام يمكن جميع الأفراد من اجتياز البحار والمحيطات دون عائق .

ثامنا : يعتقدان — لاعتبارات واقعية ومعنوية أن جميع أمم العالم سينتهى بها الأمر إلى نبذ استعمال القوة . وبما أنه يستحيل أن يقوم فى المستقبل سلام إذا بقيت للقوات البرية والبحرية والجوية موفورة لبعض الدول التى تهدد ، أو يحتمل أن تهدد بالعدوان على غيرها . لذلك يريان تجريد مثل تلك الأمم من سلاحها إلى أن يتم إنشاء نظام شامل دائم لتأمين السلام العام . وسيعملان كذلك على معاونة الشعوب المحبة للسلام وتشجيعها فى سبيل تخفيف التسليح بكافة الوسائل الممكنة .

أموراً هامة(١) منها الاعتراف بمبادىء وأهداف تصريح الاطلنطى ، والقضاء على الديكتاتوريات وإقامة منظمة دولية جديدة ترمى إلى استتباب السلام والأمن الدوليين .

---

(١) تضمن هذا التصريح ديباجة ومادتين ، وإليك نص هذا التصريح :

« اقتنعت الحكومات الموقعة على هذا التصريح بأن النصر على العدو المشترك أمر جوهرى للدفاع عن الحياة ، والحرية ، والاستقلال ، وحرية الدين ، وحفظ حقوق الانسان ، والعدالة فى بلادها ، وفى البلاد أخرى .

وبما أنها منهمكة فى نزاع ضد قوات وحشية غاشمة تعمل على اخضاع العالم لسيطرتها فانها تعلن ما يأتى :

١ — تأخذ كل حكومة على عاتقها أن تستخدم كامل مواردها العسكرية ، والاقتصادية ضد أعضاء المعاهدة الثلاثية ، ومن يوالونهم ممن يكونون فى حالة حرب مع الحكومات الموقعة على هذا التصريح .

٢ — تأخذ كل حكومة عهدا على نفسها بأن تتعاون مع الحكومات الموقعة على هذا الاتفاق ، وألا تبرم هدنة أو صلحا منفردا مع العدو .

وتستطيع أى حكومة أخرى أن تنضم إلى هذا التصريح إذا قدمت حاليا ، أو كان فى قدرتها أن تقدم مستقبلا أى مساعدة جدية لتحقيق النصر فى النزاع القائم ضد الهتلرية .

وافقت على هذا التصريح فى أول يناير سنة ١٩٤٢ حكومات الدول الآتية :

الولايات المتحدة — المملكة المتحدة — الاتحاد السوفييتى — الصين — استراليا — بلجيكا كندا — كستاريكا — كوبا — تشيكوسلوفاكيا — جمهورية الدومينيك — سلفاتور — اليونان — جواتيمالا — هاييتى — هندورس — الهند — لكسمبرج — هولندة — نيوزيلندا — نيكاراجوا النرويج — بناما — بولونيا — اتحاد جنوب أفريقية — يوغسلافيا .

ولما بدأت بوادر هزيمة المحور تظهر ، ازداد عدد الدول المنضمة إلى هذا التصريح . فانضمت المكسيك فى ٥ يونيه سنة ١٩٤٢ ، والفيليبين فى ١٠ يونيه سنة ١٩٤٢ . وأثيوبيا فى ٢١ يوليه سنة ١٩٤٢ ، والعراق فى ١٦ يناير سنة ١٩٤٣ ، والبرازيل فى ٨ فبراير سنة ١٩٤٣ ، وبوليفيا فى ٢٧ أبريل سنة ١٩٤٣ ، وإيران فى ١٠ سبتمبر سنة ١٩٤٣ ، وكولومبيا فى ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٤٣ ، وليبيريا فى ٢٦ فبراير سنة ١٩٤٤ ، وفرنسا فى ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٤٤ ، وأكوادور فى ٧ فبراير سنة ١٩٤٥ وبيرو فى ١١ فبراير سنة ١٩٤٥ ، وأوروجواى فى ٢٣ فبراير سنة ١٩٤٥ ، وتركيا فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٤٥ ، ومصر فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٤٥ ، والمملكة العربية السعودية فى مارس سنة ١٩٤٥ وسوريا ، ولبنان فى مارس سنة ١٩٤٥ .

وعلى أثر هـذه الخطوة اقترح كوردل هول على الرئيس روزفلت إنشاء لجنة جديدة لشئون ما بعد الحرب يكون هو رئيساً لها ، وتجمع بعض الشخصيات البارزة فى الشئون الدولية .

واجتمعت هذه اللجنة أول مرة فى ١٢ فبراير سنة ١٩٤٢ وشكلت عدة لجان فرعية(١) وقررت أن تكون أعمالها سرية مكتومة عن الرأى العام لأن الولايات المتحدة وقتئذ كانت تتلقى أشد الهزائم فى المحيط الهادى والرأى العام لا يستسيغ أن تستعد حكومة ما لمشكلات مابعد الحرب بينما تكون هى نفسها عرضة للانهيار . وكان من مبادىء هذه اللجنة قصر أعمالها فى مشكلات مابعد الحرب ، أما مشكلات الحرب نفسها فتترك للمختصين .

ومن العقبات التى اعترضت طريق اللجنة من بادىء الأمر النقاش الذى دار حول ما إذا كانت العلاقات الدولية ستنتظم فيما بعد الحرب على أساس دولى عالمى أم على أساس دولى إقليمى . وبمعنى آخر هل يتولى الإشراف على العلاقات الدولية تنظيم دولى واحد ، أم عدة تنظيمات إقليمية ؟

كان الرئيس روزفلت ومستر تشرشل يؤيدان وجهة النظر الثانية وقد سجل مستر تشرشل آراءه فى رسالة عنوانها Morning Thoughts Note On Postwar security وبعث بنسخة منها إلى الرئيس روزفلت فى ٢ فبراير سنة ١٩٤٣ ، ثم أذيعت تلك الرسالة مرة أخرى بطريق الإذاعة فى مارس سنة ١٩٤٣ ، وأهم ماتضمنته تلك الرسالة :

تقسيم العالم إلى ثلاث كتل إقليمية : أولها الكتلة الأوربية ، وتكون لها حكومة إتحادية تقوم على مبادىء عصبة الأمم ، ويكون لها جيش موحد

(١) من هذه اللجان : اللجنة السياسية ، والاقتصادية ، ولجنة الأمن ، ولجنة المشاكل الاقليمية ، ولجنة لدراسة المنظمة الدولية الجديدة ، وأخرى لدراسة المشكلات القانونية ، وغيرها لدراسة وسائل اقامة اتحاد بين الدول الأوربية .

ومحكمة عدل دولية . ومن أهدافها الرئيسية مواجهة كل اعتداء يصدر من ألمانيا فى المستقبل ، ويكون من اعضائها إلى جانب الدول الأوربية دول الشرق الأوسط ، والولايات المتحدة .

والكتلة الثانية هى الكتلة الأمريكية وتشمل الاحدى والعشرين جمهورية أمريكية ، بالإضافة إلى كندا ، وبهذا يكون الكومنولث البريطانى ممثلا فيها .

أما الكتلة الثالثة فهى الكتلة الشرقية وتشمل الدول الأسيوية ، والولايات المتحدة ، والاتحاد السوفييتى .

ويستفاد من هذا التقسيم أن مستر تشرشل يرغب فى إبعاد الاتحاد السوفييتى من الاشتراك فى الشئون الأوروبية .

وفوق هذا يرمى المشروع إلى انشاء تنظيم دولى عام مكون من الاتحاد السوفييتى ، والولايات المتحدة ، والمملكة المتحدة ، ومن الصين إذا رأت الولايات المتحدة ضرورة ضمها ، ويضاف إلى هذه الدول مجموعة أخرى من الدول تنتخب لمدة مؤقتة .

وكان من آراء مستر تشرشل أن دور التنظيم الدولى العام فى حفظ السلام والأمن سيكون ثانويا بالنسبة للدور الجوهرى الذى تقوم به الكتل الإقليمية الثلاث .

أما الرئيس روزفلت فإنه يؤيد النزعة الاقليمية التى نادى بها المستر تشرشل ولكنه يرى أن المحافظة على السلام والأمن يجب أن تكون من اختصاص التنظيم الدولى العام أى من اختصاص الدول الأربع الكبرى ، وبقية دول العالم بما فيها فرنسا تجرد من السلاح . ويدل ذلك على أن الرئيس روزفلت كان متفائلا يعتقد أن التحالف العسكرى القائم اثناء الحرب سيبقى قائما

بعدها ، وكما إنه توقع انتصار هذا التحالف فى الحرب فكذلك كان يرجو له الانتصار فى معركة السلام .

وكان من رأى الرئيس روزفلت أن تدعيم السلم يقتضى تنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية الدولية ، وذلك عن طرق إنشاء وكالات فنية خاصة مستقل بعضها عن بعض ، وليس لها علاقة بالكتل الاقليمية أو التنظيم الدولى ، فكل منها لها دور تؤديه فى ميدانها الخاص .

ولم تجد هذه النزعة الإقليمية قبولا عند لجنة شئون مابعد الحرب وعلى رأسها كوردل هل ، وأخذت تحاول اقناع الرئيس روزفلت والمسئولين من الانجليز بضرورة اقامة تنظيم دولى عالمى قوى ذى اختصاص عام تكون له الكلمة الأخيرة فى الإشراف على تنظيم العلاقات الدولية ، وأضافت اللجنة إلى ذلك أن وجود هذا التنظيم لا يمنع من إقامة تنظيمات اقليمية تكون خاضعة له وعاملة على مبادئه . ومن الحجج التى قدمتها تلك اللجنة للاقناع بوجه نظرها :

أولا : أنها لا تنكر صلاحية التنظيمات الاقليمية لفض المنازعات التى قد تقع بين أعضائها ، ولا قدرتها على تنشيط التعاون الاقتصادى والاجتماعى فى أقاليمها . غير إنها ترى أنه لا جدوى من هذه التنظيمات مالم يوجد تنظيم عالمى أعلى مرتبة منها يستطيع الاشراف عليها وتنسيق الأعمال بينها .

ثانياً : ترى اللجنة أن أى تنظيم عالمى مهما كان قوياً يعجز عن الإشراف على ثلاث كتل إقليمية ولا يستطيع فض المنازعات التى لابد أن تقع بينها بخلاف ما إذا كان هذا التنظيم نفسه يشرف على خمسين دولة غير مرتبطة فيما بينها بتنظيمات اقليمية ، لأن قوته تمكنه من السيطرة على كل دولة منفردة تتمرد على نظامه . وتستطرد اللجنة وتقول انه إذا كان من العسير فض

المنازعات التى تنشب بين الدول وبعضها فكم بالحرى يكون عسيراً فض المنازعات التى تقع بين ثلاث تنظيمات إقليمية تتقاسم دول العالم .

ثالثا : تنظيم العالم اقتصاديا ، واجتماعياً بوساطة وكالات فنية مستقلة عن بعضها لايتم إلا بقيام تنظيم دولى عام يكفل تنسيق أعمالها ويجنبها شر التضارب ، والتنافس ، والتطاول .

رابعاً : وتدعيما لهذا الرأى تقدم أعضاء هذه اللجنة بحجة أخرى تتصل بالسياسة الداخلية للولايات المتحدة وهى أنه حين يطلب من الرأى العام الأمريكى ممثلا فى برلمانه أن يوافق على انضمام بلاده إلى أربع تنظيمات هى الكتلة الأمريكية ، والكتلة الأوربية ، والكتلة الشرقية ، وأخيرا التنظيم الدولى العام فإن انصار العزلة سيحاربون هذا الوضع ، وينادون بالحياد أو الاكتفاء بالانضمام إلى الكتلة الامريكية وحدها ويجدون عندئذ تأييدا واسعا من الرأى العام . وفى مأساة معاهدة فرساى عبرة لمن يريدون أن تنضم بلادهم إلى أربع تنظيمات دولية .

تلك هى بعض الحجج التى قدمتها لجنة شئون مابعد الحرب لتقنع مؤيدى النزعة الاقليمية بنبذها وقد نجحت فى مسعاها ، وظهرت آثار هذا النجاح فى مؤتمر موسكو .

المرحلة الثالثة : مؤتمر موسكو

سبق مؤتمر موسكو مؤتمرين آخرين . أولهما مؤتمر البيت الأبيض (كازابلانكا) فى ينايرسنة ١٩٤٣ ، والثانى مؤتمركوبك فى أغسطس سنة ١٩٤٣ وكلاهما عقد بين الرئيس روزفلت ومستر تشرشل ، وليس لهذين المؤتمرين علاقة بتكوين التنظيم الدولى الجديد . أما مؤتمر موسكو فيعتبر مرحلة هامة

من مراحل تكوين هـذا التنظيم ، فعلى أثر انعقاده تم للنزعة العالمية التغلب نهائيا على النزعة الاقليمية .

وظل هذا المؤتمر منعقدا فى موسكو من ١٩ أكتوبر إلى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٣ وكان مؤلفا من مستر أنطونى إيدن عن المملكة المتحدة ، والرفيق مولوتوف عن الاتحاد السوفييتى ، ومستر هول عن الولايات المتحدة وقد انضم إليهم فى آخر الجلسات سفير الصين فى موسكو . وانفض المؤتمر بعد اثنتى عشرة جلسة وعلى أثر ذلك صدر التصريح الذى عرف فيما بعد باسم (تصريح موسكو) . وبعد الاشارة إلى ضرورة مواصلة القتال ضد القوات النازية حتى تلقى سلاحها بدون قيد ولا شرط ، وإلى ضرورة إقامة دعائم للسلام جاء فى فقرته الرابعة أن حكومات الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة ، وجمهوريات الاتحاد السوفييتى والصين « قد أدركت ضرورة انشاء تنظيم دولى عام فى أقرب وقت ممكن يقوم على مبدأ المساواة فى السيادة بين كل الدول المحبة للسلام ، ويكون لجميع تلك الدول صغيرها وكبيرها حق الانضمام إليها للمحافظة على السلام والأمن الدولى » .

وأضافت الفقرة الخامسة من التصريح أنه « من أجل المحافظة على السلام والأمن الدوليين ، والعمل على توطيد القانون والنظام ، وقيام الضمان العام تتشاور (تلك الحكومات) عند الاقتضاء مع أعضاء آخرين من الأمم المتحدة للقيام بعمل مشترك لمصلحة الأسرة الدولية » .

وعلى أثر انفضاض مؤتمر موسكو نشطت الجهود فى شتى البلاد لإعداد العدة لاقامة التنظيم الدولى الجديد . وإذا كانت الآراء متفقة فى مبدأ تكوين هذا التنظيم على أساس عالمى إلا أن الخلاف كان دائرا حول القواعد التى ينبغى أن يقوم عليها ، والأصول التى يجب أن تراعى فى أعماله . وفيما يلى موجز لبعض هذه الآراء :

الرأى الاول

هل يقوم التنظيم الدولى الجديد على نفس الأسس التى قامت عليها عصبة الأمم أم يقوم على أسس جديدة ؟ وبعبارة أخرى أتظل عصبة الأمم قائمة بعد إصلاح مابدا من عيوبها ، أم تزول إزاله تامة ليقوم على أنقاضها تنظيم جديد ؟

وأنصار فكرة الاحتفاظ بعصبة الأمم يؤيدون وجهة نظرهم بقولهم أنها مؤسسة دامت نحو ربع قرن فعرف بذلك ما فيها من مزايا وعيوب ، فهى ، ولا ريب ، خير من مؤسسة جديدة لسنا نعرف ماسيحيط بتكوينها من ملابسات ، وماسيكون فيها من عيوب لاتظهر إلامع الزمن . ثم يضيفون إلى ذلك أن محاولة إصلاح مافى عهد عصبة الأمم من عيوب ، وإدخال مايلائم الأوضاع الجديدة عليها يكون أيسرمن وضع ميثاق جديد لم تصهره التجربة . ثم يقولون إن العصبة إذا كانت قد أخفقت فى بعض الميادين فلاشك أنها صادفت نجاحا فى ميادين أخرى فلماذا لا نحتفظ بالهيئات التى أدت وظيفتها بنجاح ، ونستفيد من خبرتها ؟

غير أن هذا الرأى لم يصادف قبولا فاستبعد لأن أغلبية الدول لم ترغب فى العودة إلى نظام عصبة الأمم ، فالولايات المتحدة لم تشترك فيها من وقت إقامتها ، والاتحاد السوفيتى فصل منها ، وهناك دول كانت قد انسحبت منها ، ودول أخرى لم تنسحب ولكنها أعلنت أن نظام العصبة ضعيف وغير صالح لمعالجة المشكلات الدولية . وقدم معارضو العودة إلى عصبة الأمم حججا أخرى منها أن الرأى العام بطبيعته شغوف بكل جديد ، ومادام نظام العصبة قد أخفق فالأفضل إقامة نظام دولى جديد ، ويضيفون إلى ذلك كله أن نفس الأسس التى قامت عليها العصبة فاسدة ، وغير صالحة ، وكل تعديل ،

أو ترقيع ، أو إضافة إلى نظام يقوم على فساد لا يمكن أن يثمر .

وانتصرت تلك الآراء ، وتم الاتفاق على عدم إحياء عصبة الأمم ، وإقامة تنظيم دولى جديد ، وعندئذ اختلفت الآراء فى الأسس التى يجب أن يقوم عليها بناء التنظيم الدولى الجديد .

الرأى الثانى

كان الرأى الثانى يهدف إلى إقامة التنظيم الدولى الجديد على أسس مماثلة لتلك التى قام عليها الاتحاد الأمريكى الذى يرجع إنشاؤه إلى سنة ١٨٨٩ وهو تاريخ أول اجتماع للجمهوريات الأمريكية فى واشنطن . ومن هذا التاريخ تمكن الاتحاد الأمريكى من حفظ السلام فى القارة الأمريكية ، واستطاع تنشيط التعاون الاقتصادى والاجتماعى بين الاحدى والعشرين جمهورية . فنجاح هذا الاتحاد كان فى رأى بعض أعضاء لجنة شئون مابعد الحرب صالحا لأن يكون مثلا يحتذى فى إقامة التنظيم الدولى الجديد .

وقد أخذ على هذا الاقتراح أن الاتحاد الأمريكى تنظيم إقليمى محلى فى حين أن التنظيم المزمع إقامته تنظيم دولى عام يشمل جميع دول العالم ، لا تتوافر فيها العناصر الجغرافية ، والتاريخية ، والطبيعية التى تتميز بها الدول الأعضاء فى التنظيم الإقليمى .

ومن الأسباب التى أدت إلى استبعاد هذا الاقتراح أيضا أن نظام الجامعة الأمريكية لا يتضمن وسائل خاصة لدفع الاعتداء ، بل كان يعتمد فى حقيقة الأمر على أن الولايات المتحدة تطوعت بحمايته بموجب تصريح مونرو ، وعلى صداقة بريطانيا العظمى التى كانت تسيطر على المحيط الأطلسى فى القرن التاسع عشر . وبديهى أن تلك الظروف المختلفة أمر غير ميسور فى النطاق العالمى ، وفى منتصف القرن العشرين .

الرأى الثالث

كان هناك رأى ثالث يدعو إلى إقامة التنظيم الدولى على تحالف عسكرى دائم بين الاتحاد السوفيتى ، والكومنولث البريطانى ، والولايات المتحدة ، وعند مناقشة المسائل الآسيوية تدعى الصين للتشاور . أما مهمة هذا التحالف فى نظر الدعاة إليه فلا تخرج عن ثلاث مهام . أولا : الإشراف على تنفيذ معاهدات الصلح التى ستفرض على الدول المهزومة . وثانيا : الإشراف على الأمن الدولى بعد انتهاء الحرب . ويجوز لهذا التحالف أن يستعمل القوة عند الاقتضاء لصيانته ، ورد كل عدوان يقع من الدول المهزومة أوغيرها . وثالثا : التشاور مع باقى الأمم المتحدة فى حالة ماإذا وقع اضطراب فى السلم والأمن الدوليين .

وانتقد السيد سمنر ولز هذا المشروع فذكر أنه أغفل أمرين أساسيين .

أولهما أن كل تحالف يكون نتيجة لحرب لايدوم بعد انتهائها ، « فالسياسات الوطنية والأطماع تتغير ، والزعماء يتبدلون ، والخصومة والتنافس بين المتحالفين قد يحلان محل الصفاء والتعاون » (١) .

وثانيهما أن سائر الدول الأخرى من متوسطة وصغرى أو محايدة لا ترضى أن تخضع لنظام ديكتاتورى تفرضه عليها الدول الأربع الكبرى لأنها لم تحارب ديكتاتورية المحور لتخضع لديكتاتورية جديدة يمثلها هذا التحالف المقترح .

الرأى الرابع

وهو المشروع الذى قدمه مستر سمنر ولز ، وزير الخارجية الأمريكية

---

(١) أنظر كتاب سمنر ولز The Time For Decision صفحة ٤٢٨ من الترجمة الفرنسية لهذا الكتاب .

وقد نشره فى كتابه الذى أشرنا إليه ، ويتضمن النقط التالية :

١ — قيام مجلس تنفيذى مؤقت يكلف بإعداد تنظيم دولى دائم لحفظ السلم والأمن الدولى فى الوقت المناسب الذى يتفق عليه . وإلى أن تتم إقامة هذا التنظيم الجديد فان المجلس التنفيذى المؤقت تكون له السلطة العليا التى بمقتضاها يمثل الأمم المتحدة جميعها .

٢ — يتألف المجلس التنفيذى من أحد عشر عضوا . أربعة منهم يمثلون الدول العظمى واحد عن كل من المملكة المتحدة ، والاتحاد السوفييتى ، والصين ، والولايات المتحدة الأمريكية . أما الباقون فتنتخب الدول الأوروبية اثنين منهم ، وتنتخب الدول الأمريكية اثنين أيضا ، وواحد عن كل من دول الشرق الأقصى ودول الشرق الأوسط ، ودول الكومنولث .

٣ — الأعضاء السبعة الذين يمثلون الكتل الاقليمية يكون انتخابهم لمدة سنة واحدة ، ويعملون لمصالح المنطقة التى يمثلونها ، لا لمصلحة الدولة التى ينتمون إليها .

٤ — اختصاصات المجلس التنفيذى تكون : أولا — تحديد الوسائل الواجب اتباعها لفض المنازعات التى قد تقع بعد اتفاقات الهدنة ، والتى قد تهدد السلام . ثانيا — إذا أخفقت الوسائل السلمية فى فض النزاع فإنه يجب على المجلس أن يحيله فورا إلى الهيئات البوليسية التى تعمل تحت سلطانه . ثالثا — يتحمل المجلس مسئولية تعيين شكل الإدارة فى كل إقليم من أقاليم دول المحور تحتله قوات الأمم المتحدة متى قررت السلطات الحربية التى احتلت تلك الأقاليم أنها انتهت من تحقيق الأهداف العسكرية فيه . رابعا — إعداد مشروع كامل لإقامة تنظيم دولى دائم ، واتخاذ الخطوات التمهيدية لتحقيق هذا الهدف وأن يكل أمر هذا المشروع إلى الأمم المتحدة لتقوم بتنفيذه .

٥ — يجب على المجلس التنفيذى أن يبادر بإنشاء لجنة للأمن والتسليح ولجنة أخرى للتفتيش على الأسلحة . وتتحمل لجنة الأمن والتسلح التبعات التالية : أولا — تتألف من الممثلين العسكريين والبحريين والجويين للدول الممثلة فى المجلس التنفيذى . ثانيا — فى حالة خطر داهم تشير اللجنة على المجلس باتخاذ الخطوات التى يجب اتباعها للمحافظة على السلم والأمن ، وعليها تنفيذ مايشير به المجلس فى هذا الصدد . ثالثا — تشرف اللجنة على كل ما يتصل بالتسلح .ومن ذلك وضع قواعد للرقابة على إنتاج الأسلحة والاتجار فيها مما سيفرض على الدول المهزومة بموجب اتفاقات الهدنة . ووضع القواعد التى قد تتفق عليها الدول المنتصرة فيما بينها ، أو فيما بينها وبين الدول الأخرى التى قد تنضم إلى التنظيم الدولى المزمع إنشاؤه . رابعاً — تعد اللجنة مشروعا عاما لتحديد التسلح وتعرضه على المجلس ليوافق عليه . خامسا — توصى اللجنة ، بين وقت وآخر ، المجلس التنفيذى بما ترى وجوب إدخاله من التعديلات على اتفاقات تحديد التسلح . سادسا — تشرف اللجنة على أعمال لجنة التفتيش على الأسلحة التى يعينها المجلس التنفيذى ، وتراقب أعمالها وقيامها بتبعاتها .

٦ — من المستحسن تكوين لجنة التفتيش على الأسلحة من الفنيين العسكريين والبحريين والجويين التابعين للدول غير الممثلة فى المجلس التنفيذى وعلى اللجنة أن ترفع تقارير دورية بشأن رقابة التسليح إلى لجنة الأمن والتسلح وعليها بصفة خاصة أن تراقب بصفة دائمة حالة التسلح فى الدول المهزومة ، وتشرف على تنفيذ شروط تحديد التسلح التى قد تتفق عليها الأمم المتحدة .

٧ — يجب على المجلس التنفيذى أن يبادر إلى العمل على إبرام اتفاقات بين أعضاء الأمم المتحدة بشأن وضع حد أعلى ، وحد أدنى للتسلح مراعيا فى ذلك مايلزم كل دولة للمحافظة على نظامها الداخلى ، ومايلزمها لتنفيذ الالتزامات التى أخذتها على نفسها للمحافظة على الأمن الأقليمى والأمن العالمى .

٨ — للمجلس التنفيذى أن ينشىء المؤسسات والفروع الفنية التى تمكنه من أداء رسالته، وعليه أن يعين رئيساً له، ويشترط فى هـذا الرئيس أن يكون ذا كفاءة وتجربة واسعة فى الشئون الدولية وأن يكون هذا الرئيس فى الوقت نفسه مديراً عاما لكافة المؤسسات الادارية واللجان الفنية التى قد ينشئها المجلس على ألا يكون له حق التصويت. وينعقد المجلس التنفيذى بطريقة دائمة، ويعقد جلساته فى المكان الذى يراه مناسبا، ويضع لنفسه لائحة داخلية للإجراءات، وتصدر قراراته بأغلبية ثلثى أعضائه على أن يكون من بينها أصوات الدول الأربع الكبرى كلها.

ومن وظائف هـذا المجلس أن يشجع على إقامة التنظيمات الاقليمية التى يكون من اختصاصاتها حل المنازعات المحلية التى قد تقع بين أعضائها. وإذا فشلت تلك التنظيمات فى حل هذه المنازعات تحال إلى المجلس التنفيذى.

وعلى المجلس التنفيذى أيضا أن يبادر إلى: (١) إقامة محكمة عدل دولية تعرض عليها المنازعات القانونية. (٢) إقامة جمعية عامة يشترك فى عضويتها كل دول الأمم المتحدة لتكون بمثابة مؤتمر برلمانى. (٣) إقامة هيئة خاصة تسمى (مؤسسة الوصاية) تختص بتهيئة أسباب الرفاهية للشعوب التابعة، وإعانتها على الوصول إلى الحكم الذاتى. (٤) إقامة هيئات فنية تعنى بوضع الحلول للمشكلات الاقتصادية.

هذا خلاصة المشروع الذى قدمه مستر سمنر ولز ووافقت عليه لجنة شئون مابعد الحرب.

المرحلة الرابعة : مؤتمر دمبارتن أكس

وافقت لجنة شئون ما بعد الحرب على مشروع سمنر ولز بعد أن أدخلت عليه تعديلات قليلة وأرسلته معدلا إلى إنجلترا ، والاتحاد السوفييتى فى ١٨ يوليه سنة ١٩٤٤ .

واتفقت الدول الثلاث على عقد مؤتمر لبحث تفصيلات هذا المشروع وقد تم انعقاد هذا المؤتمر فى ٢١ أغسطس سنة ١٩٤٤ فى دمبارتن أكس ، وهى إحدى ضواحى واشنطن . وسارت المباحثات فى هذا المؤتمر على مرحلتين : الأولى بين بريطانيا ، والولايات المتحدة ، والاتحاد السوفييتى ، والثانية بين بريطانيا والولايات المتحدة والصين ، والسبب فى ذلك أن وفد الاتحاد السوفييتى رفض أن يشترك فى مباحثات مع وفد الصين لأن الاتحاد السوفييتى ، لم يكن فى حاله حرب مع اليابان . وتكللت بحوث هذا المؤتمر بالنجاح فاتفقت الدول فى ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤ على المقترحات التى عرفت باسم (مقترحات دمبارتن أكس) وتلخص فيما يلى :

أولا — قيام تنظيم دولى يعرف باسم (الأمم المتحدة) يكون من أهدافه حفظ السلم والأمن الدولى ، وتحقيق التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، ويعمل التنظيم على تحقيق هذه الأهداف وفق المبادىء الآتية : (١) المساواة بين الدول (٢) حسن النية فى تنفيذ الالتزامات الدولية (٣) فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية (٤) عدم استعمال القوة فى العلاقات الدولية (٥) مساعدة التنظيم الدولى إذا اضطر إلى استعمال القوة (٦) الامتناع عن مساعدة أية دولة يتخذ إزاءها عمل من أعمال القمع .

ثانياً — تنشأ الفروع الآتية للتنظيم الدولى : (١) جمعية عامة من مندوبى جميع الدول وظيفتها النظر فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن

الدولى ، والتعاون فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية . (٢) مجلس أمن يتألف من الدول العظمى وهى : الولايات المتحدة الأمريكية ، والمملكة المتحدة ، والاتحاد السوفييتى ، والصين ، وفرنسا فى الوقت المناسب ، وستة أعضاء آخرين تنتخبهم الجمعية العمومية ، ويختص هذا المجلس بالنظر فى كل مشكلة دولية يكون استمرارها مهددا للسلم والأمن الدولى . وللمجلس حق استعمال القوة مع أى دولة تعمل على تهديد السلم ، وله أن يضع الخطط اللازمة لتخفيض التسلح . (٣) محكمة عدل دولية تقام على غرار محكمة العدل الدولية الدائمة التابعة لعصبة الأمم (٤) أمانة عامة تشمل أمينا عاما وعددا من الموظفين .

ثالثا — ليس فى مقترحات دمبارتن أكس ما يحول دون قيام تنظيمات إقليمية . وفى هذا ترضية للنزعة الإقليمية التى كانت مسيطرة على بعض أعضاء لجنة شئون ما بعد الحرب .

رابعا — حتى يتم إقامة التنظيم الدولى الجديد تتشاور الدول التى اشتركت فى تصريح موسكو ووقعته بتاريخ ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٤ للقيام نيابة عن التنظيم المزمع إنشاؤه بالأعمال القهرية التى قد تلزم لحفظ السلام والأمن الدولى .

هذا مجمل مقترحات دمبارتن أكس الخاصة باقامة التنظيم الدولى الجديد . وبمقارنتها بميثاق الأمم المتحدة الذى تم فيما بعد يمكننا أن نستخلص أن الاتفاق لم يتم بين أعضاء المؤتمر على الشئون التالية وهى : (١) الشروط الواجب توافرها فى الدول التى تعتبر أعضاء أصلية فى التنظيم ، فان مقترحات دمبارتن أكس تعتبر غامضة فى هـــذا الصدد إذ اشترطت أن تكون هذه الدول محبة للسلام ، وكان الغرض من وضع هذا الشرط بصورته تلك هو تأجيل المناقشة فى الشروط الأخرى وإخفاء ما بين المؤتمرين من خلاف

(٢) طريقة التصويت فى مجلس الأمن بخصوص المسائل الموضوعية (٣) تفصيل القواعد والنظم التى تقوم عليها محكمة العدل الدولية (٤) علاج قضايا المستعمرات والأقاليم التى تحت الانتداب .

المرحلة الخامسة : مؤتمر يالتا

اجتمع الزعماء الثلاثة الرئيس روزفلت ، ومستر تشرشل ، والماريشال ستالين فى ٥ فبراير سنة ١٩٤٥ فى يالتا ، وهى مدينة على ساحل البحر الأسود وكان هدفهم من هذا الاجتماع البحث فى ثلاثة موضوعات هامة وهى تنظيم المرحلة الأخيرة من مراحل الحرب ، ثم توزيع مناطق النفوذ بينهم سرا ، ثم بحث مالم يتم الاتفاق عليه من قرارات دمبارتن أكس الخاصة بإقامة تنظيم دولى جديد .

أما الموضوع الأول فانه لا يعنينا إذ أنه عسكرى بحت ، وأما الموضوع الثانى فيتضمن عدة اتفاقيات سياسية خاصة بتحرير أوروبا ، وبتجزئة ألمانيا ، وبمنح فرنسا منطقة احتلال فى ألمانيا ، وبتنظيم التعويضات التى تفرض عليها وغير ذلك من الاتفاقات التى لم تعرف تفصيلاتها الا سنة ١٩٥٥ عندما نشرت وزارة الخارجية الأمريكيه المضابط السرية لمؤتمر يالتا .

أما الموضوع الثالث فاتفقوا فيه على ما يلى : (١) دعوة الحكومات المحبة للسلام وهى التى أعلنت الحرب على المحور وقبلت تصريح الأمم المتحدة ووقعت عليه قبل أول مارس سنة ١٩٤٥ ، وذلك لحضور مؤتمر سان فرنسسكو لإبرام ميثاق التنظيم الدولى الجديد على أساس المبادىء الموضحة فى مقترحات دمبارتن أكس . وكان هذا الشرط من أسباب قبول مصر إعلان الحرب على المحور (٢) اتفقوا فيما يتعلق بموضوع التصويت

بمجلس الأمن على أن الدول الكبرى تمنح حق الاعتراض (الفيتو) فى بعض الحالات التى نص عليها فى الميثاق الذى وضع فيما بعد . (٣) وفيما يتعلق بالمستعمرات، وإدارة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى اتفقوا على أن تتولى الدول الخمس مناقشة النظام الواجب فرضه عليها قبل اجتماع سان فرنسسكو ، على أن تدور المناقشة حول المبادىء الآتية وهى : أن الأراضى التى تخضع لنظام الوصاية الجديد هى الأقاليم الواقعة تحت انتداب عصبة الأمم ، ثم المستعمرات التى تنزع من الدول المهزومة فى الحرب الحاضرة، ثم المستعمرات التى توضع تحت الوصاية بمحض إرادة الدول المسئولة عن إدارتها . (٤) وفيما يتعلق بنظام محكمة العدل الدولية المزمع إنشاؤها اتفقوا على الأحكام الخاصة بها ، وكلفوا بها لجنة من المشرعين ، وتوصلت تلك اللجنة المكونة من ممثلى أربع وأربعين دولة إلى وضع نظام لمحكمة العدل الدولية ، وكان ذلك فى مدينة واشنطن فى شهر ابريل سنة ١٩٤٥ .

المرحلة السادسة : مؤتمر سان فرنسسكو

اجتمعت فى سان فرنسسكو جميع الدول التى وقعت تصريح الأمم المتحدة وأعلنت الحرب على قوات المحور قبل أول مارس سنة ١٩٤٥ ، وكان عددها خمسين دولة من بينها الدول الداعية وهى الدول الأربع التى اشتركت فى المؤتمرات السالفة، والتى وضعت مقترحات دمبارتن اكس، والدول المدعوة وهى التى أعلنت الحرب على المحور كما أسلفنا .

وكانت الدول الداعية والمدعوة متساوية من حيث المركز القانونى ، فلكل دولة صوت واحد فى المداولات وقرارات المؤتمر ، ومع ذلك كان للدول الداعية أثر واضح فى توجيه المقترحات، وإدارة المناقشات، وإصدار التوصيات وفق رغباتها، ومما ساعدها على ذلك كونها من الدول المنتصرة، وأنها

هى التى وضعت الشروط الواجب توافرها فى الدول المدعوة ، كما أنها هى التى أعدت جدول أعمال المؤتمر ، والمقترحات المعروضة للبحث .

وكان المؤتمر مكونا من أربع لجان عامة تتفرغ منها أربع لجان خاصة ، ومن هذه اللجان الخاصة تتفرغ لجان أخرى فنية .

أما اللجان العامة فهى : اللجنة التوجيهية ، وتتكون من جميع رؤساء وفود الدول الممثلة فى المؤتمر ، واللجنة التنفيذية تتكون من رؤساء وفود الدول الداعية ، ورؤساء وفود عشر دول مدعوة ينتخبهم المؤتمر على أن تكون فرنسا ممثلة فيها ، ولجنة التنسيق وتتألف من ممثلى الدول الأعضاء فى اللجنة التنفيذية ومهمتها فنية محضة ، ولجنة فحص وثائق التفويض .

أما اللجان الخاصة فهى : اللجنة الأولى ، ومن اختصاصها اعداد الأحكام العامة المتعلقة بديباجة الميثاق ومقاصده ومبادئه ، والأحكام الخاصة بالعضوية وبالأمانة العامة . وقد تفرعت عنها لجنتان فنيتان تولت كل منها بعض الاختصاصات . واللجنة الثانية واختصاصاتها هى اعداد الأعمال الخاصة بالجمعية العامة من حيث التشكيل ، ومن حيث وظائفها ، وإعداد الأحكام الخاصة بالتعاون الاقتصادى والاجتماعى والأحكام الخاصة بنظام الوصاية . وأسندت كل هذه الأعمال إلى أربع لجان فرعية . واللجنة الثالثة ، وكل إليها إعداد الأحكام الخاصة بمجلس الأمن وتفرعت منها أربع لجان فنية قامت كل منها بإعداد جانب خاص من هذا الموضوع . واللجنة الرابعة ، وقد عهد إليها إعداد التنظيم القضائى الدولى كالأحكام الخاصة بمحكمة العدل الدولية ، وتسجيل المعاهدات ، وبيان تجاوبها مع الميثاق ، وحصانات موظفى الأمم المتحدة ، وغير ذلك من مختلف المسائل القانونية ، وقد تفرعت هذه اللجنة إلى لجنتين فنيتين .

وكانت اللجان العامة ، واللجان الأربع الخاصة تعقد جلساتها علانية ، وتتخذ قراراتها فى المسائل الموضوعية بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين الذين اشتركوا فى التصويت وقراراتها فى المسائل الاجرائية تصدر بالأغلبية البسيطة .

أما اللجان الفنية التى بلغ عددها اثنتى عشرة لجنة ، وما تفرع عنها من لجان أخرى فان جلساتها كانت غير علنية ، وقراراتها تتخذ بالأغلبية البسيطة

وكل اقتراح من مقترحات دمبارتن اكس كان يعرض على اللجنة الفنية المختصة فتقوم بمقارنته بالمقترحات التى تقدم بها ممثلو الدول المدعوة ، وبعد المناقشات وإدخال ما يتراءى من التعديلات ، والتوفيق بين الآراء المختلفة تحال إلى اللجنة الفنية التى تدرس هذه الأعمال التحضيرية ، ثم تصوغ تلك المقترحات صياغة قانونية وتعرضها للتصويت ، فاذا فازت الأغلبية حولتها إلى اللجنة الخاصة التى تعرضها بدورها للتصويت . فاذا نالت الموافقة بأغلبية الثلثين أحالتها إلى لجنة التنسيق فتقوم بمقارنتها مع النصوص الأخرى فاذا لم تجد تعارضا أو تكراراً أحالتها إلى اللجنة التوجيهية ، وهذه بدورها تحيلها إلى المؤتمر لأخذ الموافقة النهائية عليها .

وقد تمت الموافقة على جميع مواد العهد وعددها ١١١ مادة فى ٢٦ يونيه سنة ١٩٤٥ وبذلك أعلن ميلاد ميثاق الأمم المتحدة .

المرحلة السابعة والأخيرة

فى نفس اليوم الذى تم فيه توقيع ميثاق الأمم المتحدة وقعت الدول على اتفاق مؤقت يقضى بإنشاء لجنة تحضيرية لاتخاذ ما يلزم من إجراءات للاجتماع الأول للهيئة الجديدة .

واجتمعت تلك اللجنة التحضيرية من ٢٤ نوفمبر إلى ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٤٥ بمدينة لندن ، واشترك فى اجتماعاتها ممثلو خمسين دوله ، وبحثوا عدة مسائل منها : مشروع اللوائح الداخلية الخاصة بالجمعية العامة وبمجلس الأمن ، والمجلس الإقتصادى والإجتماعى ، ومجلس الوصاية ، ومحكمة العدل الدولية ، ومشروع المزايا والاعفاءات التى تمنح لهيئة الأمم المتحدة وموظفيها وفقاً للمادة ١٠٥ من الميثاق .

واقترحت اللجنة التحضيرية وضع نظام موحد لهذه المزايا والإعفاءات كما أنها قررت أن يتبع ، كقاعدة عامة ، عدم منح الوكالات المتخصصة مزايا تزيد على الحد الممنوح لهيئة الأمم المتحدة . وكذلك وضعت تلك اللجنة مشروعا بتنظيم أعمال الأمانة العامة ، ولائحة التوظف بها ، ومشروع للنظام المالى للهيئة ، وآخر خاص بنقل أموال وممتلكات عصبة الأمم إلى الهيئة الجديدة ، وقررت أن يكون مقر الأمم المتحدة فى الولايات المتحدة ، دون تحديد بلد معين ، وتركت هذا التحديد لما تقدمه الولايات الأمريكية من مقترحات فى هذا الصدد .

وتطبيقا لما جاء فى تقرير اللجنة التحضيرية دعيت الجمعية العامة إلى عقد اجتماع فى لندن فى ١٠ يناير سنة ١٩٤٦ وقد انعقدت ووافقت على المشروعات التى تقدمت بها هذه اللجنة ، وبادرت إلى مباشرة وظيفتها الانتخابية ، وتم انتخاب الأعضاء غير الدائمين بمجلس الأمن ، وأعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وقضاة محكمة العدل الدولية ، كما عينت الأمين العام للأمم المتحدة .

وخلال القسم الثانى من الدورة الأولى الذى دام انعقاده من اكتوبر إلى ديسمبر سنة ١٩٤٦ تم تكوين مجلس الوصاية . وبذلك تم إنشاء جميع فروع

الأمم المتحدة ، واستطاعت أن تبدأ القيام بأداء رسالتها الجيدة . وقد علق على ذلك مسيو هنرى سباك أول رئيس للجمعية العمومية فقال :

« إنه وإن يكن قد خاب أمل متوقعى حدوث المعجزات فان مداولات الهيئة الجديدة قد أدت إلى نتائج هامة ، فقد ولد النظام الجديد ، وبدأ يعمل وتبين أن المبادىء التى قام عليها ليس بها سوء » .

الفصل الثاني

أهداف الأمم المتحدة ومبادئها

وردت أهداف الأمم المتحدة ومبادئها فى ديباجة الميثاق ، وفى مادته الأولى والثانية .

أما الديباجة فترمى ، كما ورد على لسان مقرر اللجنة المختصة بمؤتمر سان فرنسسكو، إلى « أن تفصح عن البواعث والدوافع التى جمعتنا جميعا على هذا الميثاق ، وحفزتنا إلى الاتحاد فى الإرادة والجهد ، وإلى تنسيق سعينا الدولى وتنظيمه لبلوغ قصدنا العام » .

وتضمنت الديباجة النقط الأساسية الآتية : ١ — منع الحرب ، وحفظ السلم والأمن الدولى . ٢ — احترام حقوق الإنسان . ٣ — المساواة بين الدول . ٤ — احترام قواعد القانون الدولى العام . ٥ — رفع مستوى المعيشة فى العالم . ٦ — عدم استعمال القوة فى العلاقات الدولية . ٧ — التعاون الاقتصادى والاجتماعى بين جميع الشعوب .

أما الأهداف التى وردت فى المادة الأولى فقد تناولها مقرر اللجنة المختصة بمؤتمر سان فرنسسكو بقوله : « إن الأغراض هى حكمة قيام الهيئة . فهى جماع الأهداف المشتركة التى التقت عندها أفكارنا . ومن ثم فهى المقصد الذى تؤمن به الدول الموقعة على الميثاق . هذه الأغراض هى محل محك لتفاعل الهيئة » .

وتلك الأهداف أربعة وهى : ١ — حفظ السلم والأمن الدولى .

٢ — إنماء العلاقات الودية بين الدول . ٣ — تحقيق التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ٤ — اتخاذ الهيئة الدولية مركزا لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها .

أما المبادىء فهى الخطط والأساليب التى تنتهجها الهيئة وتسير على مقتضاها لتتمكن من تحقيق الأغراض المشتركة . وقد وردت فى المادة الثانية من الميثاق وهى : ١ — المساواة القانونية بين الدول . ٢ — أداء الالتزامات بحسن نية مقابل التمتع بمزايا العضوية . ٣ — فض المنازعات بين الدول بالطرق السلمية . ٤ — منع استعمال القوة فى العلاقات الدولية . ٥ — معاونة التنظيم الدولى ، والامتناع عن مساعدة الدول التى يعاقبها . ٦ — إلزام الدول غير الأعضاء فى التنظيم على السير وفقا لمبادىء الأمم المتحدة . ٧ — عدم تدخل التنظيم الدولى فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء .

وبمقارنة النقط الواردة فى الديباجة ثم المادة الأولى من الميثاق (الأهداف) ثم فى المادة الثانية من الميثاق (المبادىء) نجد تكرارا فيما ورد بهذه البنود الثلاثة ، وقد اعترف المشرع الدولى بهذا التكرار بقوله : « كان من العسير جدا ، بل من المستحيل عملا ، التفرقة على نحو محدد واضح بين ما ينبغى إدراجه ضمن الأغراض ، والمبادىء ، أو الديباجة . فأى فكرة أو مبدأ يمكن وضعه تحت إحدى هذه التقسيمات دون صعوبة كبيرة . وبالفعل حولت مسائل كثيرة خلال المناقشات من الأغراض إلى المبادىء لتستقر نهائياً فى الديباجة » (١) لذلك سنتناول الموضوعات التى تتضمنها الديباجة أثناء دراسة أهداف الأمم المتحدة ومبادئها .

---

(١) أنظر Selected Documents op.c p. 478

المبحث الاول

أهداف الأمم المتحدة

١ — حفظ السلام والامن الدولى

هذا هو الهدف الأول للأمم المتحدة فقد بدأت به الفقرة الأولى من الديباجه ، إذ ورد فيها أن شعوب الأمم المتحدة آلت على نفسها : « أن تنقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى وقعت فى خلال جيل واحد فجلبت على الإنسانية أحزانا يعجز عنها الوصف » . ثم عادت الديباجة فذكرت هذا الهدف السامى فى فقرتها السادسة إذ قالت « وأن نضم قوانا كى نحتفظ بالسلم والأمن الدولى » . ثم جاءت الفقرة الأولى من المادة الأولى والفقرة الرابعة من المادة الثانية تكرر بعد ذلك أن السلام العالمى والأمن الدولى هما علة وجود هيئة الأمم المتحدة ، وهدفها الأول .

وقد ذكر هذا الهدف بادىء ذى بدء لإثبات تقدمه على كافة الأهداف الأخرى التى قد تسعى الامم المتحدة إلى تحقيقها ، وأيضا لاثبات أن تحقيق جميع الإهداف الأخرى متوقف على هذا الهدف ، إذ لا يمكن أن يتم تعاون دولى أو تحترم حقوق الإنسان ، أو يرتفع مستوى المعيشة إلا فى ظل السلام .

والسلام الذى يعنى هذا الهدف بتدعيمه والمحافظة عليه ، والجهاد فى سبيله إنما هو السلام بين الدول وليس هو السلام الداخلى .

فالتنظيم الدولى ليس من اختصاصاته التدخل فى فض الاضطرابات

الداخلية ، أو القضاء على الحروب الأهلية فهذه من صميم اختصاص الدولة أما إذا كانت تلك الاضطرابات الداخلية أو الحروب الأهلية مما يخشى أن يعكر السلام والأمن الدوليين بامتدادها خارج نطاق الدولة فالتنظيم الدولى حينئذ يكون من حقه أن يتدخل ليحفظ السلام .

وقد خشيت بعض الدول أن يكون تحقيق هذا الهدف على حساب القانون الدولى والعدل إذ أن تسوية ميونخ سنة ١٩٣٨ مثلا قدحققت السلام ولكن على حساب القانون الدولى والعدل إذ فقدت تشيكوسلوفاكيا بسببها وحدتها الإقليمية واستقلالها السياسى .

لذلك « فإن مصر وبعض الدول الأخرى ألحت فى أن يشار فى المقاصد إلى أن الهيئة تعمل على تحقيق حفظ السلم والأمن وفقا لمبادىء العدالة والقانون الدولى » [١] . وقد استجاب مؤتمر سان فرنسسكو لهذه الدعوة إلى حدما لأن الفلسفة السائدة فى الأمم المتحدة مازالت ترى أن السلام يجب أن يسبق كافة الاعتبارات الأخرى تمشيامع المبدأ القائل بأن « النظام يسبق القانون [٢] .

٢ — أنماء العلاقات الودية بين الدول

هذا هو الهدف الثانى من أهداف الأمم المتحدة . وقد ورد ذكره فى الفقرة الخامسة من الديباجة التى ورد فيها على لسان شعوب الأمم المتحدة « أن نأخذ أنفسنا بالتسامح ، وأن نعيش معاً فى سلام وحسن جوار » [٣] .

---

(١) تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر الأمم المتحدة للتنظيم الدولى المنعقد فى سان فرنسسكو طبع المطبعة الأميرية بالقاهرة سنة ١٩٤٥ صفحة ٣ .

(٢) « order comes before the law »

(٣) « حسن الجوار » فى رأى الفقهاء إشارة صريحة إلى سياسة حسن الجوار التى نادى بها =

وعادت الفقرة الثانية من المادة الأولى تكرر ذكر هذا الهدف بقولها : « إنماء العلاقات الودية بين الأمم » وأضافت إلى ذلك أنه لابد من اتباع أسلوبين لتحقيق هذا المقصد أولهما هو « التسوية فى الحقوق بين الشعوب » وثانيهما الاعتراف بحق تقرير المصير .

وسنتناول الأسلوب الأول بالدراسة عند تحليل مبدأ المساواة فى السيادة بين الدول الأعضاء . أما تقرير المصير فهو جدير ببعض الملاحظات فى هذا المقام .

ورد مبدأ تقرير المصير فى تصريحات الرئيس ولسن فى أواخر الحرب العالمية الأولى[١] ، ثم ورد بعد ذلك فى تصريح الأطلنطى الذى وقعه فى ١٤ أغسطس سنة ١٩٤١ كل من الرئيس روزفلت ومستر تشرشل [٢] .

ومبدأ تقرير المصير يتضمن فى حقيقة الأمر ثلاثة معان مستقل بعضها عن بعض ، وإن كانت الرابطة بينها وثيقة :

١ — أى تغيير إقليمى يجب أن يكون مطابقا لرغبة الشعوب القاطنة فى المنطقة المراد فصلها من دولة ما لضمها إلى أخرى .

٢ — الشعوب حرة فى اختيار شكل الحكومة التى ترغب العيش فى ظلها .

= الرئيس روزفلت فى خطاب له أذاعه فى ٤ مارس سنة ١٩٣٣ موجها إلى دول أمريكا اللاتينية . وقد أصبحت تلك السياسه ركنا من أركان الاتحاد الأمريكى منذ ذلك الحين . أما عناصر تلك السياسة فأهمها : (١) علاقات ودية بين الدول كما يجب أن يكون الوضع بين الجيران (٢) احترام الدول لحقوق بعضها البعض (٣) احترام المعاهدات الدولية المبرمة بين الجيران . ونرى من ذلك أن تلك المبادىء سياسية أكثر مما هى قانونية ، وترمى إلى خلق جو من الطمأنينة والثقة المتبادلة .

(١) أنظر بحث حق تقرير المصير القومى للاستاذ حسن كامل المنشور فى المجلة المصرية للقانون الدولى المجلد الثانى عشر الجزء الأول سنة ١٩٥٦ صفحة ١٠

(٢) أنظر تفاصيل ذلك فى الفصل الأول من هذا الباب تحت عنوان (اجتماع الأطلنطى)

٣ — شعوب الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى لها حق تقرير مصيرها .
وفقهاء القانون الدولى - وإن كانوا متفقين على هذه المعانى - فهم مختلفون فى الطرق والوسائل العملية التى تضمن للشعوب والأمم حق تقرير مصيرها . وينصب اختلافهم بنوع خاص على المعنى الثالث من معانى تقرير المصير ، فقد رأت دول كثيرة ، وبخاصة الدول التى لها مستعمرات ، أن هذا هدف بعيد المدى وليس من حق التنظيم أن يتدخل فى أمر تحقيقه ، ولا أن يلزم به الدول ذات المستعمرات إلا عن طريق الإلزام الأدبى .

ولا يتسع هذا المقام لذكر التطورات المختلفة التى أدت إلى الموافقة على مشروع ميثاقين دوليين لحقوق الإنسان ، ويكفى أن نذكر أن الدول المناهضة للاستعمار قد استطاعت أن تجعل المادة الأولى فى كل من الميثاقين تتضمن ما يأتى :

« ١ — لجميع الشعوب ، ولجميع الأمم الحق فى تقرير مصيرها أى الحق فى أن تحدد بحرية نظامها السياسى ، والاقتصادى ، والاجتماعى ، والثقافى .

٢ — جميع الدول — بما فيها الدول المتولية إدارة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى والخاضعة للوصاية — وكذلك الدول التى تشرف بأى صورة من صور الاشراف على ممارسة شعب آخر للحق المذكور ، ملزمة بأن تساهم فى ضمان هذا الحق فى جميع أقاليمها . واحترام ممارسته فى الدول الأخرى وفقا لأحكام ميثاق الأمم المتحدة .

٣ — وفضلا عن ذلك فان حق الشعوب فى تقرير مصيرها يشمل حقا دائما فى السيادة على ثرواتها ومواردها الطبيعية . ولا يجوز بأى حال من الأحوال أن تكون الحقوق التى يمكن للدول الأخرى المطالبة بها مبررا لحرمان شعب من وسائله الخاصة بعيشه » .

ومن هذا يبدو أن فلسفة الأمم المتحدة اتجهت إلى ربط إنماء العلاقات الودية بين الدول بحق تقرير المصير.

٣ — تحقيق التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية

هذا هو الهدف الثالث من أهداف الأمم المتحدة، وقد ذكر فى الفقرة الرابعة من الديباجة التى نصت على أن شعوب الأمم المتحدة قد آلت على نفسها أن « تدفع بالرقى الاجتماعى قدما، وأن ترفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح » ثم ذكرت الفقرة الأخيرة من الديباجة أنه يجب أن تستخدم « الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا ». والفقرة الثالثة من المادة الاولى قد تضمنت نفس هذا المعنى[1].

١ — ويلاحظ أن تلك النصوص تبرر التعاون الدولى الاقتصادى باعتباره هدفا قائما بذاته بخلاف ماكان الوضع فى عصبة الأمم إذ لم يرد له ذكر فى ديباجة ميثاق العصبة ولا فى نصوصه.

٢ — إن التعاون الاجتماعى ولو أنه قد أشير إليه فى عهد عصبة الأمم فى المواد ٢٣، ٢٤، ٢٥ إلا أن ذلك كان على نمط ضيق لا يخرج عن فكرة تحسين حال العمال فى العالم، وتنشيط التعاون فى الشئون الصحية. أما ميثاق الأمم المتحدة فقد وجه التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى إلى الانسان وركزه على احترام حقوقه واحترام الحريات الأساسية للناس جميعا.

٣ — عصبة الأمم لم تقرر إنشاء هيئة قائمة بذاتها تتولى الإشراف على

---

(١) ورد فى الفقرة الثالثة من المادة الأولى : « تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية، وعلى تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعا، والتشجيع على ذلك اطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء ».

التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، وجعلت ذلك من اختصاص مجلس العصبة يتولاه إلى جانب ما يتولى من شئون سياسية . أما هيئة الأمم فقد أنشأت مجلسا خاصا سمى «المجلس الاقتصادى والاجتماعى» باعتباره هيئة رئيسية من الهيئات العاملة فى الأمم المتحدة .

وهذا الاهتمام البالغ بالتعاون الاقتصادى والاجتماعى ليس إلا وسيلة من وسائل تحقيق الهدف الأول من أهداف الأمم المتحدة وهو المحافظة على السلام العالمى . ذلك لأن كثيرا من المنازعات الدولية ، وكثيرا من الحروب ترجع فى حقيقة أمرها إلى أزمات اقتصادية أو اجتماعية تهز كيان الدول وتدفعها إلى الحرب ، فاذا تحقق للمجتمع الدولى أن يقضى على تلك الأزمات ، وتوصل إلى السلام الاقتصادى والاجتماعى تحقق له أن يصل إلى السلام السياسى .

وقد وضحت المادة الخامسة والخمسون من الميثاق مابين السلام الاقتصادى والاجتماعى ، وبين السلام السياسى من علاقات وثيقة فهى تشير إلى أن قيام العلاقات السلمية والودية بين الأمم أساسه تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتيسير الحلول للمشاكل الدولية من اقتصادية واجتماعية ، وإشاعة احترام حقوق الإنسان فى العالم .

ومن هذا كله يبدو لنا أن هيئة الأمم المتحدة ربطت منذ نشأتها بين التعاون الاقتصادى والاجتماعى وبين التعاون السياسى فى سبيل حفظ السلام والأمن الدوليين .

٤ — اتخاذ الهيئة الدولية مركزا لتنسيق أعمال الامم وتوجيهها

قد ورد ذكر هذا الهدف فى الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الميثاق إذ تقول « جعل هذه الهيئة مرجعا لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة » .

وهذا الهدف يبدو لأول وهلة أنه تسجيل للمركزية الدولية الجامدة التى ترمى إلى إخضاع مختلف الشئون الدولية لسلطة هيئة الأمم المتحدة ، ولكن الأمر فى الحقيقة غير ذلك فليس المقصود هو المقر الجغرافى للهيئة ولا يطلب من كافة التنظيمات الدولية ، وكافة الهيئات التابعة للأمم المتحدة أن يكون مقرها حيث يكون مقر الأمم المتحدة بل المقصود أن الأمم المتحدة نفسها تعمل للتوفيق بين السياسات المختلفة للدول الأعضاء .

ثم إن الأمم المتحدة لا تسعى لأن تكون هى الهيئة الدولية الوحيدة التى تعمل على تنسيق أعمال الأمم دون غيرها من الهيئات ، ذلك لأن الفقرة الرابعة من المادة الأولى تنص على أن تكون هذه الهيئة « مرجعا لتنسيق أعمال الأمم » فلم تستعمل ما يفيد التخصيص ، ولم تجعل نفسها المرجع الوحيد ، وإنما عبرت بصيغة التنكير التى يفهم منها أنها ليست إلا واحدا من مراجع مختلفة . وكأنها ضمنا أباحت إقامة تنظيمات دولية أخرى تصلح أن تكون مرجعا لتنسيق أعمال الدول إلى جانبها .

ومن ذلك يبدو أن الأمم المتحدة ابتعدت عن المركزية الدولية التى تمسكت بها عصبة الأمم وكانت من بعض أسباب إخفاقها .

المبحث الثانى

مبادىء الأمم المتحدة

١ — مبدأ المساواة فى السيادة

المساواة القانونية بين الدول هى النتيجة المنطقية لسيادة كل منها واستقلالها وعدم خضوع واحدة منها لغيرها . وتلك المساواة القانونية حق ثابت بين الدول مهما اختلف بعضها عن بعض تبعا لاختلاف الموارد الطبيعية ، وعدد السكان ، والقوات العسكرية ، وغير ذلك من الاعتبارات والظروف الخاصة .

وقد اعتبرت الأمم المتحدة مبدأ المساواة بين الدول من المبادىء الرئيسية للتنظيم الدولى الجديد ، فنصت عليه فى الفقرة الثانية من الديباجة إذ قالت إن الأمم كبيرها وصغيرها متساوية فى الحقوق . ثم عادت الفقرة الثانية من المادة الأولى فذكرت التسوية فى الحقوق بين الشعوب . وأخيرا أكدت الفقرة الأولى من المادة الثانية هذا المبدأ الرئيسى صراحة بقولها « تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها » .

وقد أقر مؤتمر سان فرنسسكو تفسير عبارة المساواة فى السيادة مؤداه أنها تشمل العناصر التالية :

١ — الدول متساوية قانونا .

٢ — كل دولة تتمتع بالحقوق التى تتضمنها السيادة الكاملة .

٣ — شخصية الدولة مصونة ، وكذلك سلامة إقليمها واستقلالها السياسى .

٤ — على الدولة ، فى ظل النظام الدولى ، أن تؤدى باخلاص واجباتها والتزاماتها الدولية (١) .

---

(١) U.N.C.IO. .Vol VI p- 475

ويؤخذ على الأمم المتحدة أنها أعلنت أن المساواة فى السيادة من مبادئها الرئيسية ولكنها سرعان ماناقضت نفسها بأن أعطت فريقا من الدول وضعا خاصا فى هيئتها الجديدة . فالصين ، وفرنسا ، والمملكة المتحدة ، والاتحاد السوفييتى ، والولايات المتحدة الأمريكية تتمتع كل منها بعضوية دائمة فى مجلس الأمن طبقا للمادة ٢٣ من الميثاق ، كما أنها تتمتع بالعضوية الدائمة فى مجلس الوصاية وفقا للفقرتين ا ، ب من المادة ٨٦ من الميثاق ، كما أنها أيضا تنتخب بموجب اتفاق ودى فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى بصفة دائمة ، ولها فوق هذا كله حق ليس لسواها من الدول وهو حق الاعتراض أو «الفيتو» فى مجلس الأمن بخصوص كافة القرارات غير الإجرائية التى يصدرها المجلس . ومن الامتيازات التى تتمتع بها هذه الدول أيضا أن تعديل الميثاق لا يمكن أن يتم إلا برضاها إذ تقول المادة ١٠٩ فى فقرتها الثانية أن تعديلات الميثاق لا تسرى إلا إذا صدق عليها ثلثا أعضاء الأمم المتحدة على أن يكون من بينهم الأعضاء الدائمون فى مجلس الأمن .

ونرى من ذلك أن المقصود من المساواة هو أن الدول سواسية أمام القانون ، تطبق عليها قواعد قانونية موحدة ، وليس معنى ذلك أنها متساوية فى مركزها الداخلى فى الهيئة .

٢ — أداء الالتزامات بحسن نية مقابل التمتع بمزايا العضوية

ورد هذا المبدأ فى الفقرة الثانية من المادة الثانية التى نصت على أنه « لكى يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميع الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون فى حسن نية بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق » .

ومبدأ حسن النيه من المبادىء الجوهرية فى القانون الدولى ، بل إن كثيرا

من الفقهاء رأوا أنه المبدأ الاساسى للعلاقات الدولية ، وأنه المبدأ الذى ترتكز عليه كافة قواعد القانون الدولى [١] .

وليست هناك حاجة إلى التعليق على هذا المبدأ الواضح فمن الجلى أنه إذا لم يتوافر لدى الدول الأعضاء حسن النية فان الالتزامات الدولية تفقد قيمتها ، ولا يستطيع التنظيم الدولى بدونها أن يؤدى وظيفته .

٣ — فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية

ورد ذكر هذا المبدأ فى الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الميثاق إذ قضت « أن يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولى عرضة للخطر » . ويؤخذ من منطوق هذه العبارة أن هذا المبدأ يدور حول النقط التالية :

١ — المنازعات التى يدعو إلى فضها بالطرق الودية هى التى تكون بين الدول وبعضها . وبهذا استبعدت الخلافات التى تقع داخل أى دولة .

٢ — لا تتدخل هيئة الأمم إلا فى المنازعات الخطيرة التى يخشى أن تعرض السلم والأمن الدولى للخطر . أما المنازعات الثانوية فلا تهتم بها ، ولا تتدخل فيها إلا إذا اتسع نطاقها حتى صارت تهدد أمن العالم وسلامه .

٣ — فض المنازعات الدولية يجب أن يتم بطريقة لا تتعارض مع العدل الدولى . ومعنى ذلك أن النزاع يجب ألا يسوى على حساب العدالة .

---

(١) أنظر ما كتبه الأستاذ فردروس فى محاضرات لاهاى فى المجلد الثلاثين سنة ١٩٢٩ صفحة ٤٢٧ ، ٤٤٣ وانظر كذلك ما قاله الأستاذ باديفان فى محاضرات لاهاى فى المجلد الثامن والخمسين سنة ١٩٣٦ صفحة ٥٢٠ الى ٥٢٢ .

٤ — قد عرضت المادة الثالثة والثلاثون من الميثاق للوسائل الفنية [1] التي يجب على أطراف النزاع أن يتبعوها للوصول إلى حل سلمى لمنازعاتهم، فلم تحدد لهم وسيلة معينة، وإنما تركت لهم مطلق الحرية فى اختيار الوسيلة التى تلائمهم مادامت تكفل لهم حل النزاع سلميا.

٤ — منع استعمال القوة فى العلاقات الدولية

وقد ورد هذا المبدأ فى الفقرة السابعة من الديباجة التى قالت أن شعوب الأمم المتحدة اعتزمت «ألا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة» ثم ورد ذكر هذا المبدأ مرة أخرى فى الفقرة الرابعة من المادة الثانية إذ تقول «يمتنع أعضاء الهيئة جميعاً فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأى دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة».

وحقيقة الأمر أن هذا المبدأ مكمل لمبدأ فض المنازعات بالطرق السلمية ومرتبط به، إذ لا يمكن تسوية المنازعات الدولية وديا إلا إذا امتنع أطراف تلك المنازعات عن استعمال القوة وعن التهديد بها.

ويلاحظ على مبدأ عدم استعمال القوة ما يأتى :

١ — لا يحرم استعمال القوة تحريما قاطعاً، ولو كان التحريم قاطعاً مانص على حق الأمم المتحدة فى فرض العقوبات على الدول المخالفة لمبادىء الميثاق وأهدافه لأن تنفيذ هذه العقوبات يحتاج إلى استخدام القوة.

٢ — منع استعمال القوة خاص بما بين الدول وبعضها من علاقات،

(١) تلك الوسائل الفنية هى المفاوضة، والتحقيق، والوساطة، والتوفيق، والتحكيم، والتسوية القضائية، والالتجاء إلى الوكالات والتنظيمات الاقليمية. ولأطراف النزاع أن يتخذوا غير ذلك من الوسائل التى يختارونها.

ولكن الدول حرة فى استخدام القوة داخل حدودها .

٣ — المنع لا ينصب على استخدام القوة فحسب ، ولكن يمتد إلى التهديد بها .

٤ — يلاحظ أن مبدأ عدم استعمال القوة قد ربط بمبدأ الضمان الجماعى لأنه حين منع استخدام القوة فى العلاقات الدولية ذكر صراحة سلامة إقليم الدول الأعضاء واستقلالها السياسى ، فكأنه جعل الأمم المتحدة ضامنة لاستقلال كل دولة عضو ومتكفلة بسلامة إقليمها .

وعلى ضوء ، ذلك نرى أن مبدأ عدم استعمال القوة الوارد فى ميثاق الأمم المتحدة أوسع كثيرا من مبدأ منع الحرب الذى تضمنه عهد عصبة الأمم . فمن ناحية نرى عبارة « استعمال القوة والتهديد باستعمالها [1] » أشمل من عبارة « الحرب » التى استعملها عهد العصبة . ومن ناحية أخرى فإن المنع فى ميثاق الأمم المتحدة عام بخلاف الوضع فى العصبة فان المنع فى عهدها لم يكن عاماً بل كان يجيز الحرب فى بعض الحالات .

ومع هذا كله ، فيجب ألا نبالغ فى وصف المنع بالشمول والإطلاق . فهناك حالتان يباح فيهما للدول أن تستعمل القوة فى علاقاتها الدولية دون استئذان الأمم المتحدة .

أما الحالة الأولى فخاصة بحق الدفاع الشرعى الفردى والجماعى الوارد فى المادة ٥١ من الميثاق ، فبموجب هذا الحق يجوز للدول الأعضاء أن تستعمل القوة فى علاقاتها الدولية استنادا إلى حق الدفاع الشرعى إلى أن

---

(١) يرى بعض الفقهاء أن منع التهديد باستعمال القوة يجب تفسيره تفسيراً ضيقا محدوداً . وفى هذا يقول المؤلفان جودرتش وهمبرو : « قد يكون الضغط ، أو محاولة الضغط بوسائل اقتصادية أو نفسية غير مرغوب فيه ، أو مناقضا لمقاصد الأمم المتحدة . ولكن هذا النص لا يشمله » . أنظر :

Goodrich and Hambro op. c. page 133 .

يتخذ مجلس الامن التدابير اللازمة لحفظ السلم[1].

أما الحالة الثانية فخاصة بالدول المعادية (المانيا، وإيطاليا، واليابان، وحلفائهم) فيجوز للدول الأعضاء أن تستعمل القوة ضدها متى رأت ضرورة لذلك دون استئذان مجلس الأمن[2].

وإذن فهنالك ثغرتان فى الميثاق تستطيع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة أن تنفذ منهما إلى التخلص من مبدأ عدم استعمال القوة فى العلاقات الدولية، بل بطريقهما تستطيع أن تبرر مخالفاتها لمبادىء الأمم المتحدة بسند قانونى مستمد من نفس الميثاق.

٥ — معاونة التنظيم الدولى والامتناع عن مساعدة الدول التى يعاقبها

قد ذكر هذا المبدأ العام فى الفقرة الخامسة من المادة الثانية ونصها:

---

(١) حاولت المادة ٥١ من الميثاق أن تقيد ممارسة حق الدفاع الشرعى الفردى والجماعى بقيود دقيقة فاشترطت: (١) أن تكون الدولة المستفيدة من الدفاع عضوا فى الأمم المتحدة (٢) أن يكون السبب فى استخدامه وقوع اعتداء مسلح وهو أكبر صور العدوان (٣) أن يوافق مجلس الأمن على الاستمرار فى اتخاذ التدابير العسكرية التى تكون قد اتخذت بموجب حق الدفاع الشرعى الجماعى. إلا أن هذه القيود تضعف قيمتها بسبب مانصت عليه المادة وهو أن استعمال القوة جائز «إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولى» فاذا لم يتمكن المجلس من اتخاذ تلك التدابير، بأى سبب من الأسباب، صار استعمال القوة أمرا مشروعا، وللدول أن تستمر فى اتخاذ تدابيرها إلى أن يتم صد العدوان.

(٢) هذا الاستثناء فى الواقع ذو شعبتين: الأولى هى التى وردت فى المادة ١٠٧ من الميثاق وهى التى تبيح للدول الكبرى حق استعمال القوة ضد الدول المعادية دون إذن من مجلس الأمن. والشعبة الثانية هى التى وردت فى المادة ٥٣ من الميثاق وهى خاصة بالتدابير التى تتخذ بموجب تنظيمات إقليمية قامت لمنع تجدد سياسة العدوان من جانب الدول المعادية.

وهذا الاستثناء بشعبتيه قد فقد قيمته، بسبب إنتهاء صفة العداء التى وصفت بها الدول المهزومة بعد انضمام أكثرها إلى الأمم المتحدة، ولكن عدم انضمام المانيا بشطريها ما زال يمكن اتخاذه وسيلة لعدوان الدولة التى تريد تبرير استعمال القوة فى علاقاتها الدولية.

« يقدم جميع الأعضاء كل مافى وسعهم من عون إلى الأمم المتحدة فى أي عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أى دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها عملا من أعمال المنع أو القمع » .

ويقوم هذا المبدأ على التزامين يتعين على الدول الأعضاء تنفيذهما ، وهما :

١ — التزام سلبي ، ومعناه أن تمتنع الدول الأعضاء عن مساعدة أى دولة تعاقبها الأمم المتحدة بأى نوع من أنواع العقاب .

٢ — التزام إيجابى ومعناه أن تقدم جميع الدول الأعضاء كل مافى وسعها لإعانة الهيئة الدولية فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق .

وقد جاءت المادة ٥٨ من الميثاق تؤكد هذا الالتزام بقولها « إن الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة » .

وقد يتخذ هذا الالتزام صورة خاصة يكلف بها بعض الدول الأعضاء بناء على اتفاقات خاصة تكون قد أبرمت بينها وبين مجلس الأمن وفقا لأحكام المادة ٤٣ من الميثاق[١] .

٦ — إلزام الدول غير الأعضاء فى التنظيم بالسير وفقا لمبادىء الأمم المتحدة

نصت الفقرة السادسة من المادة الثانية من الميثاق على أنه « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى » .

ويعتبر هــــذا المبدأ جديدا فى القانون الدولى لأنه يجعل الدول غير الأعضاء مسئولة عن التزامات دولية ، ومرتبطة بمبادىء عامة لم تعلن قبولها

(١) تلك الاتفاقات الوارد ذكرها فى المادة ٤٣ من الميثاق خاصة بالتدابير التى تستعمل فيها قوات الدول الأعضاء ، وهى خاصة أيضا باعطاء حق مرور جيوش أجنبية فى إقليم الدولة ، غير أن تلك الاتفاقات لم يتم إبرامها حتى الآن (سنة ١٩٥٦) .

ولا قيدت نفسها بالخضوع لها ، ومن مبادىء القانون الدولى أن الدولة لاتلزم إلا بأمر قبلته بمحض إرادتها، وأن المعاهدات لاتلزم غير أطرافها.

غير أنه يجب — كما سبق أن أشرنا — ألا نبالغ فى آثار هذا المبدأ الجديد لأن الإلتزامات الناتجة من تطبيق هذا المبدأ محدودة بضرورة حفظ السلام والأمن الدولى . فلا يطلب من الدول غير الأعضاء أن تتقيد بمبادىء الأمم المتحدة إلا بقدر ماتقتضيه ضرورة حفظ الأمن والسلام الدولى، ولا يكاد يخرج هذا عن أمور ثلاثة :

١ — أن تفض هذه الدول كل منازعات تقع بينها وبين الدول الأخرى بالطرق الودية .

٢ — أن تمتنع عن استعمال القوة فى علاقاتها الخارجية .

٣ — أن تمتنع عن مساعدة أى دولة تعاقبها الهيئة الدولية .

ولتتمكن الدول غير الأعضاء من تنفيذ هذه الأحكام وضعت لها قواعد خاصة لفض المنازعات بالطرق الودية بمقتضاها يجوز لها أن تنبه مجلس الأمن ، أوالجمعية العامة إلى أى نزاع تكون طرفا فيه ، إذا ما أعلنت مقدما أنها تقبل الحل السلمى المنصوص عنه فى ميثاق الأمم المتحدة(١) .

كذلك أبيح لها أن تلجأ إلى محكمة العدل الدولية ، بل أبيح لها أن تنضم إلى المحكمة ولو لم تكن عضوا فى الأمم المتحدة(٢) .

ولكل دولة من غير أعضاء الأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن إذا واجهت مشاكل اقتصادية خاصة ناشئة من تنفيذ العقوبات على دولة أودول

(١) أنظر الفقرة الثانية من المادة ٣٥ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) أنظر الفقرة الثانية من المادة ٩٣ من ميثاق الأمم المتحدة ، والمادة ٣٥ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية .

أخرى اتخذت ضـــدها تدابير منع أو قمع[١] .

٧ — عدم تدخل التنظيم الدولى فى الشئون الداخلية للدول الاعضاء

نصت الفقرة الأخيرة من المادة الثانية من الميثاق على أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لايخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع » .

فالأمم المتحدة اعتـــبرت عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء من المبادىء الأساسية التى يعمل التنظيم وأعضاؤه فى ظلها . وهذا المبدأ فى حقيقة أمره ليس جديدا على القانون الدولى ، فقد جرت عادة الدول على أن تتضمن معـاهدات التحكيم التى تبرمها نصوصا تستثنى من التحكيم المسائل التى تعتبر من الاختصاص الداخلى لـكل منها . وقد تضمنه كذلك عهد عصبة الأمم إذ ورد فى الفقرة الثامنة من المادة ١٥ منه أنه « إذا ادعى أحد طرفى النزاع ، وثبت للمجلس أن النزاع يتعلق بمسألة تدخل ، وفقا للقانون الدولى ، فى الاختصاص الداخلى البحت لأحد طرفى النزاع فليس للمجلس أن يقدم أى توصيات بشأن تسوية هذا النزاع » .

ومبدأ عدم التدخل كما ورد فى ميثاق الأمم المتحدة يلاحظ عليه مايلى :

١ — أنه قصد به أن يكون مبدأ عاما يسرى على جميع وجوه نشاط التنظيم الدولى وسائر فروعه . وبذلك يقيد تدخل الهيئة الدولية فى الشئون الاقتصادية

(١) أنظر المادة ٥٠ من ميثاق الأمم المتحدة .

والاجتماعيـــة للدول الأعضاء [١] .

٢ ــ أن الميثاق لم يحدد المقصود من الشئون الداخلية للدول الأعضاء ، وإن كان فقهاء القانون متفقون على أهم الموضوعات التى تعتبر شئونا داخلية لدولة ما ، ومنها النظام السياسى والدستورى للدولة ، وتوزيع السلطات فيها ، ومسائل الإدارة العامة ، ومسائل الهجرة والتجنس والتعريفات الجمركية وغيرها من الشئون الاجتماعية والاقتصادية .

ويجمع فقهاء القانون على أنه إذا أبرمت معاهدة دولية بشأن مسألة مما يدخل فى الشئون الداخلية تصبح هذه المسألة ذات صفة دولية ولا يعود من الممكن أن تدعى الدولة أنها من صميم شئونها الداخلية [٢] .

---

(١) قد بسطت اللجنة المختصة فى مؤتمر سان فرنسسكو ذلك بقولها : « تتولى الهيئة التى ننشئها ، بمقتضى هــذا الميثاق ، وظائف أوسع نطاقا من الوظائف التى كانت تقوم بها عصبة الأمم أو أى هيئة دولية أخرى ، بل أوسع مما رمى إليه فى (مشروع) دمبرتن أكس ، ولا سيما بالنسبة للشئون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ولذلك فان الاتجاه إلى تزويد الأمم المتحدة باختصاص واسع ، اتجاه سليم ، على أن هناك من ناحية أخرى ضرورة لكفالة عدم تجاوز الأمم المتحدة للحدود المقبولة ، أو تعدى القيود المفروضة . وهذه الضرورة هى التى تدعو إلى إقرار المبدأ السابع (مبدأ عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء) كضابط لتعيين نطاق اختصاصات الهيئة ، ولتنظيم أدائها لوظائفها » .

Selected Documents op .c. p.50I

(٢) هذا ما استقر عليه رأى محكمة العدل الدولية الدائمة فى سنة ١٩٢٣ بصدد النزاع الذى قام بين فرنسا وبريطانيا بشأن مراسيم الجنسية التى أصدرتها فرنسا فى تونس ومراكش فى ٨ نوفمبر سنة ١٩٢١ بغية ادخال كافة الأوربيين المقيمين فى هذه البلاد فى الجنسية الفرنسية ، واحتجت على ذلك انجلترا فدفعت فرنسا بعدم اختصاص العصبة لتعلق مسألة الجنسية بالشئون الداخلية الفرنسية وفقا لأحكام الفقرة الثامنة من المادة ١٥ من عهد العصبة . وردت بريطانيا على هذا الدفع على أساس أن هناك معاهدات دولية متعلقة بهذا الموضوع أبرمت بين إيطاليا ومراكش سنة ١٨٥٦ حينما كانت الدولة الثانية مستقلة ، وبين بريطانيا وتونس وهى مستقلة سنة ١٨٧٥ ، فأفتت محكمة العدل بما فحواه أن تلك المعاهدات أخرجت مسألة الجنسية من نطاق الشئون الدولية . =

٣ — مبدأ عدم التدخل فرض بصفة عامة لمصلحة الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ولمصلحة الدول غير الأعضاء فقد ورد فى النص مايفيد تعميمها إذ تقول « لدولة ما » فكأنها بذلك تعنى الأعضاء وغير الأعضاء .

٤ — إذا لم يكن للأمم المتحدة أن تتدخل فى الأمور الداخلية للدول الأعضاء بناء على أحكام مبدأ عدم التدخل فلها أن تقبل التدخل متى طلبت ذلك إحدى الدول الأعضاء . فمن أحكام هـــذه المادة قولها « وليس فيه مايقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق » فكأنه إذا وجد مايقتضى الأعضاء أن يعرضوا بمحض إرادتهم هذه المسائل كان من حق الهيئة الدولية أن تنظر فيها .

٥ — السلطة المختصة بمعرفة كون مسألة من المسائل تدخل فى دائرة الشئون الداخلية ، أولا تدخل ، هى الأمم المتحدة نفسها . فهى وحدها المختصة بقبول الدفع بعدم اختصاصها أو رفضه ، بل إن دراسة كون مسألة ماتدخل فى نطاق الشئون الداخلية ، أو هى فى نطاق الشئون الخارجية ، والمناقشة فيها من صميم اختصاص التنظيم الدولى ، ولا يعد تدخلا . أما اللجوء إلى محكمة العدل الدولية للفصل فى هذه المسألة فلا يكون إلا إذا وافق عليه

= وقد طبقت هذه القاعدة مرة أخرى عندما نوقشت مسألة معاملة حكومة اتحاد جنوب افريقية لرعاياها الذين هم من أصل هنـدى أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة . فدفع مندوب اتحاد جنوب افريقية بعدم اختصاص الجمعية العامة على أساس أن معاملة الدولة لرعاياها من المسائل الداخلية ، وقد رد مندوب الهنـد على ذلك بأن القوانين الاضطهادية التى أصدرتها حكومة اتحاد جنوب افريقية تخالف الاتفاقات الدولية المبرمة بين الدولتين ، وعلى الأخص اتفاقية مدينة الرأس (كيب تاون) المبرمة سنة ١٩٢٧ والتى تجددت سنة ١٩٣٢ وعاضده فى ذلك أكثر الأعضاء ، فانتهى الأمر بقرار أصدرته الجمعية العامة فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٤٦ يؤكد أن المسألة أصبحت ذات صبغة دولية ما دامت قد أبرم فيها معاهدة دولية . (انظر تفصيل ذلك فى الكتاب السنوى للأمم المتحدة سنة ١٩٤٦ ، ١٩٤٧ صفحة ١٤٠ وما بعدها) .

أطراف النزاع أو إذا رأت الأمم المتحدة أن تحصل على رأى استشارى من محكمة العـدل الدولية .

٦ — هناك استثناء هام من مبدأ عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء وقد ورد فى آخر الفقرة السابعة من المادة الثانية من الميثاق . فقد ذكرت أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع من الميثاق . وبمعنى آخر يجوز لمجلس الأمن إتخاذ مايراه ضروريا من التدابير دون أن يتقيد بمبدأ عدم التدخل إذا رأى أن السلام العالمى معرض للخطر .

وليس من اليسير التكهن بمستقبل هذا المبدأ فى سياسة الأمم المتحدة إذ أن الدول تختلف فى تقديره فمنها ماتراه ذا أهمية بالغة بالنسبة للسلام العالمى ، ومنها الدول التى تحاول التقليل من شأنه بغية اتساع نفوذ المنظمة الدولية . ثم إن تشابك المصالح الدولية وترابطها كان سببا في نقل كثير من المسائل من دائرة الشئون الداخلية إلى دائرة الشئون الخارجية . وستظل هذه المسألة يغلب عليها الطابع السياسى ما دام القانون الدولى لم يحصرها فى نطاق معين ، ولم يضع لها قواعد محدودة ، وما دامت الدول تفضل التسويات السياسية التى تتم فى مجالس الأمم المتحدة على الأحكام القانونية التى تصدرها محكمة العدل الدولية .

الفصل الثالث

العضوية فى الأمم المتحدة وفقدانها

المبحث الأول

العضوية فى الأمم المتحدة

تنقسم العضوية فى الأمم المتحدة إلى نوعين : عضوية أصلية وعضوية بالإنضمام . ولا أثر لهذه التفرقة فى الحقوق التى يتمتع بها الأعضاء ، ولا فى الإلتزامات التى عليهم . ولكنها كما جاء فى تقرير اللجنة المختصة فى مؤتمر سان فرنسسكو « من المتفق عليه أن هذه التفرقة لاتتضمن أى تمييز بين الفئتين ، إنما هى تفرقة اقتضاها المجرى العادى للأمور ، إذ لابد قبل قبول أعضاء جدد من وجود الهيئة ذاتها ، وهو ماينطوى على وجود أعضاء أصليين بها »(١) . فهى إذن مجرد تفرقة ترجع إلى الظروف التى أحاطت بتاريخ الإنضمام .

أولا — العضوية الأصلية

تنص المادة الثالثة من الميثاق على أن « الأعضاء الأصليون للأمم المتحدة هم الدول التى اشتركت فى مؤتمر الأمم المتحده لوضع نظام الهيئة الدولية المنعقد فى سان فرنسسكو والتى توقع هذا الميثاق وتصدق عليه طبقا للمادة ١١٠ وكذلك الدول التى وقعت من قبل تصريح الأمم المتحدة الصادر فى أول يناير سنة ١٩٤٢ وتوقع هذا الميثاق وتصدق عليه » .

---

(١) Selected Documents op. c. p. 505.

ويستخلص من هذه المـادة أنه لابد من توافر شرطين فى العضو الأصلى وهما :

أولا : أن يكون قد اشترك فى مؤتمر سان فرنسسكو ، ومعنى ذلك أنه قد وقع على تصريح الأمم المتحدة . ويستثنى من ذلك دولة بولونيا فقد وقعت على التصريح فى أول يناير سـنة ١٩٤٢ ، ولـكنها لم تشـترك فى مؤتمر سان فرنسسكو لعدم اتفـاق الدول الداعية على نوع الحـكومة التى تمثلها . وقد وضعت الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة السالفة الذكر لتتمكن بولونيا من أن تكون عضواً أصلياً فى الأمم المتحدة مع أنها لم تشترك فى مؤتمر سان فرنسسكو .

ثانيا : التوقيع على الميثاق والتصديق عليه . وقد وقعت الخمسون دولة التى اشتركت فى مؤتمر سان فرنسسكو فى ٢٦ يونية سنة ١٩٤٥ ، أما ممثل بولونيا فقد وقعه فى ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٥ . وتمت بعد ذلك تصديقات الدول ، فقد اشترطت المادة ١١٠ أن تودع وثائق التصديق لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية التى تقوم بإخطار الدول الموقعـة بكل إيداع يحصل ، واشترطت أيضاً ألا يصبح الميثاق معمولا به إلا حين تتم تصديقات الدول الخمس العظمى وأغلبية الدول الأخرى الموقعة على الميثاق ، وتم ذلك فى ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ ، ودخل الميثاق منذ هذا التاريخ فى دور التنفيذ(١) .

ثانياً — العضوية بالانضمام

نصت المادة الرابعة من الميثاق على « أن العضوية فى الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الأخرى المحبـــة للسلام والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق والتى ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات

(١) قد صدق البرلمان المصرى على الميثاق فى ١٣ أكتوبر ١٩٤٥ وأودعت الحـكومة وثائق التصديق فى ٢٢ أكتوبر من نفس السنة .

راغبة فيه » . أما الفقرة الثانية من المادة فقد ذكرت أن « قبول أى دولة من الدول فى عضوية الأمم المتحدة يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن » .

ويستخلص من هذه المادة أن فقرتها الأولى تتضمن الشروط التى يجب أن تتوافر فى طالب الانضمام ، بينما تتضمن فقرتها الثانية مايجب اتباعه من إجراءات لقبول هذا الطلب .

شروط الانضمام

بينت محكمة العدل الدولية فى رأى استشارى أصدرته فى ٢٨ مايو سنة ١٩٤٨ الشروط المطلوبة فى الدول الراغبة فى الانضمام بقولها :

إن الشروط المطلوبة خمسة : (١) أن تكون دولة (٢) أن تكون محبة للسلام . (٣) أن تقبل التزامات الميثاق . (٤) أن تكون قادرة على تنفيذ تلك الالتزامات . (٥) أن تكون راغبة فى ذلك .

١ — الشرط الأول : وهو أن يكون طالب الانضمام دولة . قد أريد بهذا استبعاد المستعمرات والأقاليم التابعة ، والتنظيمات الدولية الاقليمية والفنية الأخرى ، غيرأن الميثاق لم يتعرض لتعريف الدولة ، ولم يضع شروطاً معينة لنظامها السياسى والاجتماعى ، وإن كان يفهم من الأعمال التحضيرية للميثاق أن الديمقراطية شرط من شروط قبول الدولة .

ودلت أولى تجارب الأمم المتحدة على أنه قد أسبغ على كلمة دولة تفسير واسع شامل يمكن أن تنطوى تحته أقاليم لم تستكمل مقومات الدولة . فاشتراك سوريا ولبنان فى مؤتمر سان فرنسسكو مع أنهما كانتا وقتئذ تحت الانتداب الفرنسى ، واشتراك الفيلبيين مع أنها لم تستقل إلا فى ٤ يونيه سنة ١٩٤٦ ،

واشتراك جمهورية روسيا البيضاء وأوكرانيا وهما عضوان فى الاتحاد السوفييتى لم تتوافر فيهما مقومات السيادة ، كل ذلك يبين أن التفسير الذى ذهبت اليه تلك الهيئة الدولية ليس تفسيراً قانونياً ، ولكنه تفسير سياسى روعيت فيه ظروف خاصة أملتها الأحوال التى كانت قائمة فى هذا الوقت .

إلا أن التصريحات والمناقشات التى دارت حول قبول أعضاء جدد يفهم منها أنه قدقامت محاولات لتحديد كلمة دولة . منها أن تكون حرة فى تصريف شئونها الخارجية ، فحين تقدمت الأردن بطلب الانضمام فى سبتمبر سنة١٩٤٧ اعترض الاتحاد السوفييتى على ذلك ، وبنى اعتراضه على أن الأردن ليست دولة مستقلة لأن الجيوش الأجنبية تحتلها . ولما تقدمت منغوليا الخارجية بطلب الانضمام اعترضت انجلترا وبعض الدول الأخرى على قبولها لأنها لا تتبادل التمثيل الديبلوماسى إلا مع الصين الشيوعية والاتحاد السوفييتى ، وهذا يعد دليلا على عدم تمتعها بالسيادة الخارجية الكاملة ، فكأن مقدار النفوذ الأجنبى فى دولة ما ودرجة اتساع تمثيلها الديبلوماسى كلاهما يعد معيارا لمعرفة كون طالب الانضمام يعتبر ، أولا يعتبر دولة .

٢ — الشرط الثانى : وهو أن يكون طالب الانضمام من الدول المحبة للسلام ولا يكفى لتوافر هذا الشرط أن تعلن الدولة أنها محبة للسلام ، بل لابد أن تقوم بأعمال إيجابية لاستحقاق هذا الوصف .

ولم يوضع معيار خاص بمعرفة حب الدولة للسلام فعند عقد مؤتمر سان فرنسسكو كان معيار حب الدولة للسلام هو أن يكون هذا الحب قد دفعها إلى المحاربة من أجل السلام ، وعلى هذا الأساس لم يقبل إلا الدول التى أعلنت الحرب على المحور . وعند مناقشة قبول بعض الأعضاء الجدد تقدم بعض المندوبين بمعايير أخرى لتقدير هذا الشرط منها التصرف الحسن خلال

الحرب العالمية الثانية ، فاذا كانت الدولة الراغبة فى الانضمام قد تعاونت مع المحور فان ذلك يفسر بعدم حبها للسلام وبذلك لا يتحقق فيها الشرط الثانى . ولهذا قوبل طلب البرتغال وإيرلندا فى الانضمام فى سبتمبر سنة ١٩٤٧ بمعارضة بعض الدول لأنهما قدمتا لدول المحور خدمات إبان الحرب .

ومن المعايير التى قدمت أيضاً لتقدير عدم تحقق هذا الشرط كون الدولة قد صدرت منها تصرفات عدوانية ضد إحدى دول الأمم المتحدة . ولهذا اعترض على قبول ألبانيا لما بينها وبين اليونان من نزاع ، ولأنها اعتدت على السفن الحربية البريطانية فى مضيق كورفو .

ومن هذه المعايير كيفية قيام الحكم فى الدولة طالبة الانضمام . فاذا ثبت أن حكومتها قامت بمساعدة دول المحور فسر هذا بأنها غير محبة للسلام . وفى تصريح بوسدام الصادر فى ٢ أغسطس سنة ١٩٤٥ جاء ما يأتى :

« تشعر الحكومات الثلاث[1] أنها ملزمة بأن تصرح بأنها لن تقبل أى طلب للانضمام تتقدم به الحكومة الأسبانية القائمة لأنها وصلت إلى الحكم على أساس المساعدات العسكرية التى قدمها إليها المحور فهى بطبيعة تكوينها ومصدرها وسجلها واتصالها الوثيق بالدول المعتدية لا تتوافر فيها الشروط اللازمة للعضوية » .

ولا شك أن كل هذه المعايير التى وضعت لمعرفة تحقق الشرط الثانى تعتبر كلها سياسية بحته وسبب ذلك أن الشرط الثانى نفسه يعتبر سياسيا أيضا .

٣ — الشرط الثالث : وهو أن يقبل طالب الانضمام جميع الالتزامات التى يتضمنها الميثاق . وهذا الشرط قانونى بمقتضاه تعلن الدولة أنها تقبل جميع التزامات الميثاق ، وتتعهد بتنفيذها ، ويكون هذا القبول بناء على الأوضاع

(١) هى الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى والمملكة المتحدة .

الدستورية الصحيحة المرعية فى كل دولة . وظاهر من النص أنه لا يجوز أن يتم انضمام الدولة مع أى تحفظ .

٤ — الشرط الرابع : يجب أن يكون طالب الانضمام قادراً على تنفيذ التزامات الميثاق . ويرتبط هذا الشرط بالشرط الأول إذ أن القدرة على تنفيذ الالتزامات الدولية مظهر من مظاهر السيادة الخارجية ، فالدولة ناقصة السيادة لا تستطيع أن تتصرف فى جميع شئونها الخارجية ، وبالتالى لا تكون قادرة على تنفيذ التزامات الميثاق . وقد نوقش هذا الشرط عندما عرض طلب انضمام منغوليا الخارجية فذكر بعض المعارضين فى انضمامها أنه ليس لديهم معلومات كافية لمعرفة مدى قدرة هذه الدولة على تنفيذ الالتزامات المبينة فى الميثاق . وذكر معارضون آخرون أنها غير قادرة على التنفيذ إذ تنقصها الخبرة اللازمة فى الشئون الدولية . واستدلوا على ذلك بأنها لا تتبادل التمثيل الدبلوماسى إلا مع دولتين اثنتين .

ومما يعتبر من أسباب عدم القدرة على تنفيذ التزامات الميثاق أن تكون إمكانيات الدولة ضئيلة من الناحية المادية والعسكرية . مثل إمارة موناكو أو دويلة سان مارينو . وقد يرجع عدم القدرة أيضا إلى حالة قانونية ومن ذلك حالة الحياد الدائم فى سويسرا .

٥ — الشرط الخامس : أن يكون طالب الانضمام راغبا فى تنفيذ الالتزامات ، فلا يجوز أن يرغم عليه ، أو أن يكره على الانضمام إلى المنظمة ما دامت العضوية فيها اختيارية .

ويكون إظهار تلك الرغبة بإعلان يصدر من الدولة التى تطلب الانضمام . أما تقدير تلك الرغبة فمحورها الثقة أو الشك فى الدولة الراغبة فى الانضمام . لذلك تقدم مندوب الاتحاد السوفييتى فى اللجنة السياسية التابعة للجمعية

العامة بتفسير خاص لهذا الشرط ، وهو أن الحكم على دولة بأنها راغبة فى تنفيذ التزامات الميثاق يتوقف على فحص تصرفاتها خلال الحرب العالمية الثانية . ووجه الغرابة فى هذا التفسير أنه يجعل رغبة الدولة فى تنفيذ التزامات الميثاق متعلقة بتصرفات سابقة ، إلا أن الروح السياسية كانت متغلبة فى تفسير جميع الشروط المطلوب توافرها فى طلب الانضمام .

اجراءات الانضمام

نصت المادة ٥٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمن ، والمادة ١١٣ من اللائحة الداخلية للجمعية العمومية على أن كل دولة ترغب فى الانضمام إلى الأمم المتحدة تقدم طلبا بذلك إلى الأمين العام ، ويكون هذا الطلب مصحوبا بإعلان استعدادها لقبول كافة الالتزامات الواردة فى الميثاق ، ويرفع الأمين العام هذا الطلب إلى مجلس الأمن ، فيحيله رئيس هذا المجلس إلى لجنة قبول الأعضاء الجدد ، فتفحصه ، وترفع تقريرا عنه إلى مجلس الأمن قبل بدء الدورة العادية للجمعية العمومية بخمسة وثلاثين يوما على الأقل . أما إذا كانت الدورة غير عادية فيقدم التقرير قبل بداية الدورة بخمسة عشر يوما . وعلى ضوء هذا التقرير يصدر مجلس الأمن توصية للجمعية العمومية بقبول الدولة ، ويكون ذلك بأغلبية سبعة أصوات من أحد عشر صوتا ، بما فى ذلك أصوات الدول الكبرى الخمس . وتحال هذه التوصية إلى الجمعية العمومية فتكلها إلى اللجنة السياسية ، فتعد تقريرا عن ذلك ، وترفعه إلى الجمعية العمومية . فتقوم بالتصويت على هذا الطلب فيقبل بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت فاذا تم هذا صارت الدولة عضوا فى الأمم المتحدة .

أما إذا رفض مجلس الأمن قبول الدولة طالبة الانضمام فان الجمعية العامة تبحث عن الأسباب التى بنى عليها الرفض ، ولها أن توافق عليها ، أو أن

تحيل الطلب مرة أخرى إلى مجلس الأمن رجاء إعادة النظر فيه . وفى هـذه الحالة يكون على مجلس الأمن أن يعيد النظر فى الطلب وفقا للاجراءات السالفة الذكر .

ثالثا — أزمة العضوية

كان قبول الأعضاء الجدد فى الأمم المتحدة محل مناقشات ومنازعات شديدة ترتب عليها عدم قبول أغلب الدول الراغبة فى الانضمام ، وبذلك تعطلت أحكام المادة الرابعة . وعرفت هذه الأزمة باسم قضية العضوية فى الأمم المتحدة . وخلاصتها أن قبول العضو الجديد كان يخضع لعوامل سياسية تتمسك بها كل من الكتلتين المتناهضتين فى الامم المتحدة . فالاتحاد السوفييتى يقف فى وجه كل دوله يرى أنها موالية للكتلة الغربية ، ويستعين على ذلك باستعمال حق الفيتو . وتقف الكتلة الغربية فى وجه كل دولة من أنصار الاتحاد السوفييتى مستعينة بالاغلبية العددية التى تتمتع بها داخل مجلس الامن والجمعية العمومية . وظل هـذا النزاع دائرا من يوم قيام الامم المتحدة إلى ١٩٥٥/١٢/١٥ حين اتفقت الكتلتان على قبول ١٦ دولة فى الامم المتحدة دفعة واحدة فانتهت بذلك أزمة العضوية .

[ا] قضية العضوية قبل الدورة العاشرة للجمعية العامة

فى سنة ١٩٤٦ تقدمت تسع دول بطلبات انضمام إلى الامم المتحدة ، ثم فى سنة ١٩٤٧ تقدمت ثمانى دول أخرى بطلبات مماثلة ، وظلت طلبات العضوية تتوالى من دول جديدة ، ودول سبق أن رفض طلبها حتى بلغ مجموع هذه الطلبات فى بداية سنة ١٩٥٥ أكثر من ثلاثين طلباً . ولم يقبل منها حتى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٥ إلا تسع دول ساعدها وضعها السياسى الخاص على قبول طلبات انضمامها . وهى ثلاث فئات .

١ — دول أسهمت فى الحرب ضد المحور ، ولم تكن متمتعة بالاستقلال الذى يؤهلها للعضوية . وهى بورما التى قبلت فى ١٩ أبريل سنة ١٩٤٦ وأيسلندا فى ١٩ نوفمبر سنة ١٩٤٦ وباكستان فى ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٤٧ وأندونيسيا فى ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٥٠ .

٢ — دول احتفظت بالحياد أثناء الحرب العالمية الثانية وهى : أفغانستان وقبلت ٩ نوفمبر سنة ١٩٤٦ والسويد فى ١٩ نوفمبر سنة ١٩٤٦ واليمن فى ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٤٧ ، وكان هذا القبول بناء على ماتقرر فى مؤتمر بوسدام من تأييد قبول عضوية الدول التى ظلت محايدة أثناء الحرب إذا توافرت فيها الشروط المنصوص عليها فى المادة الرابعة من الميثاق .

٣ — دول قبلت رغم ماصادفها من اعتراض بعض الأعضاء وهى : تايلاند (سيام) فقد اعترضت فرنسا على قبولها بسبب مابينها وبين الهند الصينية من منازعات إقليمية ، فلما سويت هذه المنازعات استطاعت أن تظفر بالعضوية فى ١٦ ديسمبر سنة ١٩٤٦ ، ومنها دولة إسرائيل فقد اعترضت الدول العربية على قبولها ، ولكنها مع ذلك قبلت فى ١١ مايو سنة ١٩٤٩ .

أما الدول التى تقدمت بطلبات انضمام ولم تقبل حتى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٥ فهى :

ألبانيا والنمسا وبلغاريا وسيلان وأسبانيا وفنلندا وهنجاريا وإيرلندا وإيطاليا والأردن وليبيا ولاوس وكمبوديا واليابان ومنغوليا الخارجية ونيبال والبرتغال ورومانيا وكوريا الشمالية وكوريا الجنوبية . وبعض هذه الدول لم تقبل لأنها لم تنل النصاب المطلوب عند التصويت فى مجلس الأمن ، وهو ٧ من ١١ صوتا ، وكان هذا من أسباب عدم قبول الدول الموالية للكتلة السوفييتية . وبعضها لم تقبل لأنها نالت النصاب المطلوب من الأصوات

ولـكن لم يكن من بينها صوت الاتحـاد السوفييتى الذى اعترض بماله من حق الفيتو .

ولذلك لم يكن عجيباً أن يتصدى بعض المصلحين للعمل على التخلص من هذا المأزق بمحاولات نوجزها فيما يلى :

أولا : فى سـنة ١٩٤٦ تقدمت الولايات المتحدة باقتراح تغلب عليه الصبغة السياسية وهو قبول طلبات العضوية جملة واحدة وبعملية تصويت واحدة . فلم يوافق الاتحاد السوفييتى على ذلك . وفى سنة ١٩٤٧ تقدمت بولندا بمثل اقتراح الولايات المتحدة ولـكن لم ينل هـذا الاقتراح موافقة الـكتلة الغربية فـكان مصيره مصير اقتراح الولايات المتحدة .

ثانياً : على أثر فشل المحـاولة السابقة دارت مناقشة فى مجلس الأمن ، وفى الجمعية العمومية حول فهم المدلول الصحيح للمادة الرابعة . واقترح الوفد البلجيكى فى الجمعية العامة أن تستفتى محكمة العدل الدولية فى شأن التطبيق السليم لأحكام المادة الرابعة ، وفى جلسة ١٧ نوفمبر سنة ١٩٤٧ وافقت الجمعية على قبول هذا الاقتراح ، وعرضته على محكمة العدل الدولية فى صورة السؤالين التاليين :

١ — هل يجوز قانوناً لعضو من أعضاء الأمم المتحدة عند تصويته فى مجلس الأمن أو فى الجمعية العـامة على طلب من طلبات العضوية فى منظمة الأمم المتحدة طبقاً للـمادة الرابعة من الميثاق أن يعلق قبول هذا الطلب على استيفاء شروط لم يرد ذكرها صراحة فى الفقرة الأولى من المادة الرابعة ؟ .

٢ — وهل يجوز له بوجه خاص أن يجعل الموافقـة على قبول طلب العضو الجديد الذى توافرت فيه كل الشروط ، معلقة على قبول عضوية دولة أخرى ؟ .

وأبدت محكمة العدل الدولية رأيها فى ٢٨ مايو سنة ١٩٤٨ فأجابت على السؤالين معاً بالنفى ، غير أن ستة من أعضاء المحكمة أبدوا رأياً مخالفاً خلاصته أن قبول الأعضاء الجدد فى الأمم المتحدة ينطوى على عوامل سياسية وعوامل قانونية ، فمن حق كل عضو فى مجلس الأمن أو فى الجمعية العامة أن يجعل قبول طلب العضوية معلقاً على شروط لم يرد ذكرها صراحة فى الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الميثاق ، وتبعاً لذلك يحق له أن يجعل موافقته على قبول العضو الجديد معلقة على قبول طلبات العضوية التى تقدمت بها دول أخرى .

ولم يكن لهذا الاستفتاء أو تلك الفتوى أى أثر فى حل قضية العضوية .

ثالثاً — وقد حاولت بعض الوفود ، وعلى رأسها وفد الأرجنتين ، تأويل المادة الرابعة تأويلا يبيح للجمعية العامة أن يصدر القرار بقبول الدولة طالبة الإنضمام ولو لم يصدر قرار توصية من مجلس الأمن ، إما بسبب عدم توافر الأغلبية المطلوبة ، أو بسبب اعتراض أحد الأعضاء الدائمين ، فطلبت الجمعية العامة فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٤٩ استفتاء محكمة العدل الدولية فى ذلك ، وأبدت المحكمة رأيها فى ٣ مارس سنة ١٩٥٠ ، ومجمله أن الرأى القائل بأن للجمعية العامة أن تقرر قبول دولة عضواً فى الهيئة ، رغم عدم صدور توصية بذلك من مجلس الأمن ، يترتب عليه حرمان المجلس من سلطة هامة عهد الميثاق بها إليه . ويترتب عليه كذلك إلغاء حقه فى ممارسة وظيفة رئيسية من وظائفه . لهذا ترى محكمة العدل أنه لا يمكن قبول دولة ما عضواً فى الهيئة تطبيقاً للفقرة الثانية من المادة الرابعة بقرار يصدر من الجمعية العامة بدون أن تكون هناك توصية من مجلس الأمن بسبب فشل الدولة المرشحة فى الحصول على الأغلبية المطلوبة أو بسبب اعتراض عضو

دائم . وبذلك فشلت المحاولة التى أريد بها الحد من سلطة مجلس الأمن فى مسألة العضوية (١) .

رابعاً — ومن المحاولات التى بذلت لإيجاد حل لقضية العضوية ماتقدم به مندوب سلفادور فى الدورة الخامسة للجمعية العامة سنة ١٩٥٠ ، وخلاصته أن تدعى الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة ويسمح لمبعوثين منها بالحضور كمراقبين فى اجتماعات الجمعية العامة وفى جلسات لجانها الخاصة دون أن يكونوا أعضاء فى التنظيم . ودون أن يكون لهم حق التصويت ، وبذلك يتسنى لهم أن يسهموا فى أعمال الامم المتحدة ، ويستفيدوا منها حتى يتاح لهم فيما بعد أن يتمتعوا بالعضوية التامة . غير أن الجمعية العامة رفضت هذه العضوية الناقصة .

(ب) قضية العضوية فى الدورة العاشرة للجمعية العامة للأمم المتحدة

ثم كانت دورة سبتمبر سنة ١٩٥٥ فى الأمم المتحدة مجالا لنشاط كبير أبداه المصلحون سعيا وراء إيجاد حل حاسم لقضية العضوية فى الأمم المتحدة .

ففى أول ديسمبر من هذا العام تقدم مندوب كندا تؤيده ست وعشرون

---

(١) سبقت هذه المحاولة بمحاولات أخرى كانت ترمى أيضا إلى الحد من سلطة مجلس الأمن فى مسألة العضوية . فقد تقدمت استراليا بأربعة تعديلات مجملها أن تصدر الجمعية العامة قرارها بقبول العضو الجديد ، ثم يصدر مجلس الأمن توصيته بعد ذلك . وبهذا يوضع مجلس الأمن أمام الأمر الواقع إذ يكون من العسير عليه أدبيا أن يرفض توصية نالت تأييد ثلثى أعضاء الأمم المتحدة . ورفض مجلس الأمن تلك التعديلات فى ٢٧ أغسطس ١٩٤٧ . وكذلك تقدمت الأرجنتين سنة ١٩٤٩ باقتراح يرمى إلى اعتبار توصية مجلس الأمن الخاصة بقبول العضو الجديد من المسائل الإجرائية التى يكتفى فيها عند التصويت بأغلبية سبعة أصوات من أحد عشر صوتاً دون أن يكون من بينها أصوات الأعضاء الخمسة الدائمين . وقد رفض هذا الإقتراح أيضا .

دولة أخرى بمشروع يطلب فيه ضم ١٨ دوله جديدة إلى الأمم المتحدة [1] وكان من بينها خمس دول تنتمى إلى الكتلة الشيوعية .

ويومئذ ألقى مندوب كندا خطابا هاما قال فيه : « إنه يجب قبول هذه الدول دفعة واحدة لتصبح المنظمة أكثر تمثيلا للعالم الحقيقى » .

ولكن صعوبات اعترضت طريق هذا المشروع . منها أن الصين الوطنية ، إحدى الدول الخمس العظمى ، كانت قد هددت من قبل باستخدام حق الفيتو لمنع ضم بعض هذه الدول إلى الأمم المتحدة إذا أثيرت المسألة أمام مجلس الأمن .

وفى ٨ ديسمبر سنة ١٩٥٥ وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة بأغلبية ساحقة على قرار ناشدت فيه مجلس الأمن أن يبحث طلبات الانضمام المتعلقة على ضوء أن الرأى العام « يؤيد جعل العضوية فى هيئة الأمم المتحدة على أوسع نطاق ممكن [2] » .

ورغم هذا القرار كان احتمال الفشل أكبر من توقع النجاح . وذلك لأن الصين الوطنية قد انذرت باستخدام حق (الفيتو) لتمنع منغوليا الخارجية من الانضمام إلى الأمم المتحدة ، كما أن روسيا قابلت ذلك بأنها هددت باستعمال حق الفيتو ضد الدول الثلاث عشرة الباقية إذا لم تقبل منغوليا الخارجية .

---

(١) كانت هذه الدول هى : البانيا والمجر ورومانيا وبلغاريا والنمسا وإيطاليا وأسبانيا والبرتغال وفلندا وليبيا والأردن وسيلان ولاوس وكمبوديا ومنغوليا الخارجية واليابان ونيبال وايرلندا .

(٢) وافقت على هذا القرار ٥٢ دولة وامتنع عن التصويت خمس دول هى : الولايات المتحدة وفرنسا وبلجيكا وإسرائيل واليونان ، ولم تعارض فيه سوى الصين الوطنية وكوبا .

ثم انتقلت القضية بعد ذلك إلى ميدان الاجراءات فى مجلس الأمن فكان عليه أن يختار بين ثلاثة مشروعات للاقتراع على الطلبات المقدمة والبت فيها .

أولها — المشروع الزيلندى البرازيلى ويتضمن طلبا إلى مجلس الأمن أن يبحث طلبات الدول الثمانى عشرة على ضوء الرأى الذى يطلب توسيع نطاق التمثيل الدولى فى الأمم المتحدة . ويطلب هذا المشروع من مجلس الأمن أن يبحث كل طلب على حدة ، ثم يوصى الجمعية العامة بقبول هذه الدول وضمها إلى الامم المتحدة . وطلب أن يكون الاقتراع على هذا المشروع فقرة فقرة ، وعند بحث الفقرة الثامنة التى تضمنت أسماء الدول يكون التصويت على كل طلب وحده . ثم يجرى اقتراع آخر على الفقرة كلها وأخيراً يقترع المجلس على المشروع برمته .

وعلى هذا الأساس يستطيع أى عضو من الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة أن يستخدم حق الفيتو عند الاقتراع على المشروع كله إذا كان قد سبق لعضو آخر من ذوى المقاعد الدائمة أنه استخدم هذا الحق عند التصويت على طلب إحدى الدول . فكأن المعارضة فى ضم دولة واحدة من هذه الدول طالبة الانضمام قد يؤدى إلى رفض قبول مجموعة الدول كلها .

ثانيهما — المشروع السوفييتى ويقضى ببحث الطلبات بترتيب تاريخ ورودها على أن يتخذ المجلس قراراً فى كل طلب على حدة ، ثم يحال القرار بتوصية إلى الجمعية العامة . ولا ينتقل المجلس إلى بحث الطلب الثانى إلا بعد أن تتم الجمعية العامة دراستها للتوصية الأولى .

وهذا المشروع معناه أن يتخذ مجلس الأمن ثمانية عشر قراراً لكل دولة صاحبة طلب قرار . فيبحث أولا طلب ألبانيا لأنها على رأس القائمة ، فاذا

وافق المجلس حول التوصية إلى الجمعية العمومية ، فاذا وافقت بدورها بأغلبية الثلثين يبدأ المجلس فى بحث الطلب الثانى وهكذا .

وعلى هذا لا تكون هناك رابطة بين مختلف الطلبات . وإذا استخدمت إحدى الدول حق الفيتو عند الاقتراع فى المجلس على طلب لاحق لا تستطيع الدول الأخرى أن تسحب موافقتها على الطلبات السابقة ، فمثلا إذا أقر المجلس طلب ألبانيا ، وعارض بعد ذلك فى طلب منغوليا الخارجية تظل الموافقة على الطلب الألبانى قائمة لأن هذه الدولة تكون قد أصبحت فعلا عضواً فى الأمم المتحدة . ومن هذا يبدو مابين المشروع السوفييتى والمشروع السالف ذكره من فرق واضح .

ثالثها — المشروع الصينى ويتضمن طلب النظر فى طلبات ثلاث عشرة دولة وعدم النظر فى طلبات سبع دول من القائمة هى الدول الخمس التى تنتمى إلى الكتلة الشيوعية ويضاف إليها فنلندة ونيبال لأنها اعترفت بمنغوليا الخارجية .

وكاد مجلس الأمن يفشل فى مهمته لأن الصين الوطنية استعملت حقها فى الاعتراض ضد منغوليا الخارجية وكان ذلك مما حمل الاتحاد السوفييتى على استعمال حق الاعتراض ضد اليابان وانتهى الأمر بفشل الموضوع .

غير أن مجلس الأمن ، وعلى حين غرة ، وافق على مشروع قرار روسى يتطلب انعقاد المجلس فوراً لنظر مشروع جديد ينص على قبول ١٦ دولة فى عضوية الأمم المتحدة واستبعاد منغولها الخارجية واليابان لأن المجلس سبق أن رفض طلبهما .

وفى اليوم التالى لموافقة المجلس أى فى (١٥ ديسمبر) وافقت الجمعية العمومية بأغلبية الثلثين على قبول الستة عشر دولة . وبذلك صار أعضاء الأمم المتحدة ٧٦ دولة .

وقد كان قبول هـذه الدول حدثاً ضخما كما قال مندوب كندا حين قدم مشروعه فى أول ديسمبر : « إن قبول هذه الدول الثمانى عشرة سيكون حدثاً لا يفوقه إلا إنشاء الأمم المتحدة » .

ويصعب التكهن بنتائج هـذا الحادث قبل انعقاد الدورة المقبلة للجمعية العامة فى أواخر سنة ١٩٥٦ ، وإن كان منطق الارقام يدلنا منذ الآن على ما يأتى :

أولا — الكتلة الافريقية الآسيوية أصبحت أكبر كتلة فى الجمعيـة العمومية فبعد أن كانت ١٧ دولة صارت ٢٣ دولة إذ انضمت اليها الدول الست الجدد(١) ، ثم يليها فى الأهمية الكتلة اللاتينية فعددها عشرون دولة ثم كتلة أوربا الغربية وتتكون من ست عشر دولة والكتلة السوفيتية تسع دول وتبلغ عشراً إذا أضفنا اليها يوغسلافيا .

ثانيا — لم يبق خارج نطاق هيئة الأمم المتحدة إلا بضع دول حالت دون قبولها صعوبات سياسية . فلم تقبل اليابان ومنغوليا للأسباب التى سبق الكلام عنها ، ولكن قد ذكرت روسيا السوفيتية فى اجتماع مجلس الأمن فى ليلة ١٤ ديسمبر أنهـا مستعدة أن تقبل اليابان ومنغوليا الخارجية فى الدورة القادمة للجمعية العمومية فى العام المقبل .

أما المانيا وكوريا وفيتنام فإن مشكلة التوحيد تعترض طلب قبول كل منها ، وإن كان هناك من يرى من الساسة أن تقبل كل منها بأجزائها المتباينة فتقبل المانيا الغربية والمانيا الشرقية وكوريا الجنوبية وكوريا الشمالية ، وفيتنام الجنوبية وفيتنام الشمالية . غير أنه لا ينتظر أن يتم قبول طلبات هذه الدول

---

(١) هذه الدول هى : سيلان . ونيبال . وليبيا . وكمبوديا . ولاوس . فاذا قبل السودان ومراكش وتونس فى الدورة المقبلة للجمعية العمومية تصبح تلك الكتلة مكونة من ٢٥ دولة وتصبح الكتلة العربية مكونة من ١١ دولة .

فى هيئة الأمم المتحدة قبل أن يتم توحيـــدها .

وقد أشار قرار الجمعية العامة الصادر فى ١٨ ديسمبر سنة ١٩٥٥ إلى ذلك فقال صراحة إنه ناشد مجلس الأمن . « بحث طلبات الانضمام المعلقة ، الخاصة بانضمام الثمانى عشرة دولة التى لا تقوم بالنسبة لها أية مشكلة تتعلق بتوحيدها » .

ويضاف إلى هذه الدول دول أخرى قد استكملت استقلالها أخيراً وهى مراكش التى استقلت فى ٢ مارس سنة ١٩٥٦ وتونس فى ٢٨ مارس سنة ١٩٥٦ ثم دول أخرى على وشك أن تستكمل استقلالها مثل ساحل الذهب ونيجيريا واتحاد الملايو .

وبذلك تكون هيئة الأمم المتحدة قد اقتربت من العالمية الشاملة التى كانت تسعى جاهدة للوصول اليها منذ قيامها ، ويكون قد فتح أمامها عهد جديد فى محيط العلاقات الدولية(١) .

المبحث الثانى

فقدان العضوية فى الأمم المتحدة

تتعرض الدولة العضو فى الأمم المتحدة لفقدان عضويتها فى أربع حالات : أولاها الانسحاب ولم يرد له ذكر فى ميثاق الأمم المتحدة ولكن ورد هذا الذكر فى الأعمال التحضيرية التى أباحت الانسحاب فى حالات استثنائية .

(١) يترتب على قبول الست عشرة دولة نتائج سياسية هامة غير أن دراستها تخرج عن نطاق بحثنا هـذا . ومن أهم هذه النتائج أن عدد الدول المناهضة للاستعمار بلغ ٥٣ دولة وهى مجموع الدول الداخلة فى الكتلة الافريقية الأسيوية والكتلة اللاتينية والكتلة السوفييتية فصار لهذه الدول أغلبية الثلثين فى الجمعية العمومية .

والحالة الثانية لفقدان العضوية هى أن تفقد الدولة سيادتها واستقلالها . والحالة الثالثة هى الإيقاف وهو فقدان مؤقت للعضوية . أما الحالة الرابعة فهى فصل العضو .

الانسحاب من الأمم المتحدة

لم يتضمن مشروع دمبارتن أكس أى حكم خاص بالانسحاب من الأمم المتحدة ، وقد كان ذلك مثار جدل طويل فى مؤتمر سان فرنسسكو ، فرأى البعض عدم جواز الانسحاب من العضوية ، وأباحه آخرون . أما أنصار عدم جواز الانسحاب فكان من حججهم أن إباحة الانسحاب قد تتسبب فى إضعاف المنظمة الدولية ، وابتعادها عن صفة العالمية ، وعن صفة الدوام والاستمرار التى هى من مستلزماتها . وأضافوا أن عدم النص على جواز الانسحاب معناه استحالته أوعدم إباحته لأن الاتفاق الجماعى لا يصح فسخه أو تعديله إلا بموافقة جميع أعضائه ، مالم يكن ينص صراحة فى متن الميثاق على ما يخالف ذلك . والانسحاب يعتبر بمثابة فسخ للميثاق عن طريق إرادة منفردة هى إرادة الدولة المنسحبة . ويقولون أيضا ان الانسحاب الاختيارى يضعف عقوبة الفصل ، أو الإيقاف ويقلل من شأنهما ، وقد نص عليهما صراحة فى المادتين الخامسة والسادسة من الميثاق . فالدولة التى تشعر أنها عرضة للفصل قد تنسحب ، قبل أن تفرض عليها العقوبة ، وبذلك تصير مادتان من مواد الميثاق عديمتى الجدوى .

أما أنصار إباحة الانسحاب فيرون أن العضوية فى الهيئة الدولية اختيارية محضة ، وذلك يقضى بأن يكون الانسحاب أيضا اختياريا ، وليس صحيحا أن إباحة الانسحاب تعرض المنظمة الدولية لفقدان صفة العالمية أو نقصها إذ أن هذا الوصف ليس أصلا من أصولها ، ولأنها نصت صراحة على أن من

حقها فصل الأعضاء ووقفهم ، وهـذا ينافى صفة العالمية التى يحتجون بأن الانسحاب ينافيها . ويضيفون إلى ذلك أن المادتين ١٠٨ ، ١٠٩ من الميثاق تبيحان جواز تعديل الميثاق بإجماع الدول الأعضاء ، وبذلك تسرى الأحكام المعدلة بما فيها من التزامات جديدة على جميع الدول بما فيها الدول التى لم توافق على التعديل والتى لم تشترك فى التصويت عليه . فلا بد من ملطف لحدة هذا الوضع . وهو أن يباح لها الانسحاب كما أباحته عصبة الأمم فى أحكام المادة السادسة والعشرين من العهد ، لأنه إذا لم يكن لتلك الدول حق الانسحاب تصبح ملزمة بالتزامات لم توافق عليها وهـذا مخالف لمبادىء القانون الدولى العام . وبعض المدافعين عن حق الانسحاب أدلى بحجة أخرى وهى أن عدم إباحة الانسحاب مع وجود أحكام التعديل التى تضمنها الميثاق ربما يكون سببا فى أن بعض الهيئات النيابية قد ترفض التصديق على الميثاق لأن هـذا التصديق ، مع وجود هذه الأوضاع ، معناه أنها ترتبط بالتزامات دولية غير محدودة ، وغير معلومة ، وقد يكون منها مالا يتفق ومصالح الدولة ، أو مالا تقدر على القيام به .

وللتوفيق بين هذين المذهبين وضعت اللجنة الفنيـة المختصة تصريحاً تفسيريا(١) وافق عليه مؤتمر سان فرنسسكو ، ويستخلص منه ما يلى :

---

(١) ينص هذا التصريح كما جاء فى تقرير وزارة الخارجية المصرية عن مؤتمر سان فرانسسكو ص ١١ على مايلى : « ترى اللجنة أنه لا ينبغى أن يتضمن الميثاق نصا يجيز الانسحاب من الهيئة الدولية أو يمنعه . وهى تقدر أن من أخص واجبات الأمم التى ينتظمها سلك العضوية أن تسير قدما فى طريق التعاون داخل الهيئة فى سبيل حفظ السلام والأمن الدولى على أنه إذا أحست دولة من الدول فى ظروف استثنائية أنه لامناص لها من الانسحاب ، وإلقاء عبء حفظ السلام والأمن الدولى على عاتق الأعضاء الآخرين فليس ممـا يدخل فى أغراض الهيئة أن ترغم مثل هذه الدولة على الاستمرار فى هذا التعاون داخل الهيئة .

١ — من أهم واجبات الدول الأعضاء فى التنظيم الدولى أن يعقدوا العزم على أن يجعلوا هذه العضوية دائمة وأن يعملوا بكل قواهم على دوامها وأن يجاهدوا فى سبيل الاحتفاظ بها . وقد قالت فى ذلك مذكرة وزارة الخارجية البريطانية : « ليس للدول أن تنسحب من التنظيم الدولى بمحض إرادتها لأن الاشتراك فى هذا التنظيم دائم »(١) .

٢ — مع أن العضوية دائمة فهناك حالات استثنائية يجوز فيها للدولة العضو أن تنسحب من الأمم المتحدة . وقد أورد التصريح الذى وافق عليه مؤتمر سان فرنسسكو أمثلة لتلك الحالات الاستثنائية منها :

ا — إخفاق التنظيم الدولى فى مهمته الأساسية وهى حفظ السلام والأمن الدوليين .

ب — خرق مبادىء القانون الدولى فى أثناء أداء تلك المهمة .

حـ — إذا لم توافق الدولة العضو على ما قد يحدث من تغيير فى التزامات الدول الأعضاء وحقوقها بسبب إجراء تعديل فى الميثاق .

= ومن البديهى أنه لامناص من انسحاب الدول بعضها فى إثر بعض ، أو من حل الهيئة على أى صورة أخرى إذا انتهى أمرها إلى أن تخيب آمال الانسانية بأن تكون قد عجزت عن حفظ السلام ، أو أن يكون حفظ السلام على حساب القانون والعدل .

كذلك لايدخل فى أغراض الهيئة أن ترغم عضوا على البقاء فيها إذا كانت حقوقه والتزاماته قد تغيرت بسبب إدخال تعديل على الميثاق لم يشترك فى الموافقة عليه ، ولا يستطيع قبوله ، أو إذا كان التعديل الذى أقرته الأكثرية المطلوبة فى الجمعية العامة ، وفى مؤتمر عام لم يحصل على تصديق العدد اللازم من الدول لكى يصبح نافذا .

لهذه الاعتبارات قررت اللجنة ألا توصى بوضع نص فى الميثاق يقضى بإجازة الانسحاب أو منعه » أنظر فى هذا الموضوع .U. N. C. I O. Vol. VII pp . 268 ets

(١) British Parliamentary Papers . Cmd . 657 1944 - no . 22.

د — إذا لم توضع التعديلات التى تم إجراؤها موضع التنفيذ بسبب عدم توافر التصديقات الكافية وفق أحكام المادتين ١٠٨ ، ١٠٩ . وهذه الحالات الأربع التى ورد ذكرها لا تخرج فى الواقع عن أمرين : أولهما متعلق بإخفاق التنظيم فى أداء رسالته ، وثانيهما متعلق بتعديل دستور التنظيم الدولى .

والأمر الأول سياسى بحت لا يخضع لمعيار قانونى . ومن أمثلة ذلك أن يعجز التنظيم عن منع نشوب حرب بين دولتين من الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن ، أو كأن يرتكب المجلس مخالفة صارخة لمبادئه وأهدافه بأن يسكت مثلا على فناء دولة عضو ترضية لمطامع دولة كبرى أو مجموعة من الدول . فى مثل هذه الحالات ونحوها يجوز للدولة العضو أن تنسحب من الأمم المتحدة . والحجة فى ذلك أن الهيئة فقدت ، فى نظر الدولة المنسحبة ، مثلها وقيمها التى قامت لتحقيقها ، أو لأن الدولة المنسحبة لا ترغب فى أن تشترك فى القيام بعمل ترى فيه مخالفة صريحة لمبادىء العدل ولقواعد القانون الدولى .

أما الظروف الأخرى فتتعلق بتعديل الميثاق . فالمادة ١٠٨ تنص على أن التعديلات التى تدخل على الميثاق تسرى على جميع أعضاء الأمم المتحدة إذا صدرت بموافقة ثلثى أعضاء الجمعية العامة ، وصدق عليها ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ، فاذا رأت بعض الدول التى تنتمى إلى الثلث المعارض أن هذا التعديل الذى أدخل على الميثاق سيحملها التزامات لم تلتزم بها ، أو سيكلفها أعباء ليس فى وسعها أن تتحملها ، أو سيجعلها تنتهج سياسة جديدة لا تتفق ومصالحها الحيوية فإنها حينئذ يجوز لها أن تنسحب من منظمة الأمم المتحدة إذ ليس من أغراض هذا التنظيم أن يرغم عضوا على البقاء فيه مادام وجوده هذا يتنافى مع سيادته ، أو يسبب له ضررا بالغا .

ومن الحالات التى يحق للدولة العضو أن تنسحب بسببها من هيئة الأمم أن تتفق الدول فيما بينها على تعديل فى الميثاق ، وتتم الموافقة فعلا على الأحكام التى يراد تعديلها لتكون ملائمة للتيارات الحديثة ، ومقتضيات الحياة الدولية وبعد أن تتم كل إجراءات التعديل ، وتوافق الجمعية العمومية ، أو المؤتمر الذى تولى بحث الموضوع ، يحدث أن تمتنع إحدى الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة عن التصديق على التعديل ، أو لا يتوافر العدد اللازم لجعل التعديل نافذا ، فعندئذ يحق للدولة العضو أن تنسحب لهذا السبب .

وليس فى ميثاق الأمم المتحدة ، ولا فى أعماله التحضيرية شىء عن إجراءات الانسحاب لذلك يتبع فيها ما تقضى به القواعد العامة فى القانون الدولى العام بأن يرسل العضو الراغب فى الانسحاب إلى الأمانة العامة معلنا رغبته فى الانسحاب . ويوضح أسباب تلك الرغبة ، ثم يبلغ أيضاً جميع الأعضاء بصفتهم الشخصية إذ أن الانسحاب يعتبر بمثابة فسخ لمعاهدة جماعية .

٢ — العضوية وفقدان الاستقلال

إذا فقدت إحدى الدول الأعضاء استقلالها كأن تستولى عليها دولة أخرى أو تضمها إليها فإنها فى هذه الحالة تفقد عضويتها بطريقة آلية . ولم يرد ذكر ذلك فى الميثاق صراحة لكنه يفهم من مدلول الفقرة الأولى من المادة الثانية ، ومن مدلول المادتين الثالثة والرابعة فكل منها تجعل من مستلزمات العضوية التمتع بالاستقلال والسيادة .

٣ — الإيقاف من الأمم المتحدة

إذا اتخذ مجلس الأمن عملا من أعمال المنع أو القمع ضد أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة جاز للجمعية العمومية أن توقف هذا العضو عن مباشرة

حقوق العضوية ومزاياها بناء على نص المادة الخامسة من الميثاق ، ويكون ذلك الإيقاف بناء على توصية من مجلس الأمن ، ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو حق مباشرة تلك المزايا والحقوق .

ويتضح من نص المادة الخامسة مايلي :

١ — لا يتم وقف أى دولة عضو إلا إذا اتخذ مجلس الأمن قبلها عملا من أعمال المنع أو القمع المذكور صراحة فى الفصل السابع من الميثاق . ولا تتخذ تلك التدابير إلا ضد الدول التى تخل بالسلم ، أو يقع منها عدوان على غيرها .

٢ — وقف العضو من اختصاص مجلس الأمن ، وقرار الإيقاف يعتبر قرارا موضوعيا لا يتم إصداره إلا بموافقة سبعة أعضاء فى مجلس الأمن على الأقل على أن تكون منهم الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة .

٣ — لا يتم وقف الدولة العضو بمجرد توصية مجلس الأمن ، ولكن لابد من موافقة الجمعية العامة ، ولأهمية قرارها فى هذا الصدد لابد من موافقة ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت وفقاً لأحكام المادة ١٨ والميثاق .

ومن هذا يتضح أن إيقاف الدولة العضو فى الأمم المتحدة يكون على نفس الصورة وبنفس الطريقة التى تم بها قبولها فى الهيئة ، وهذا وضع سليم من حيث التناسق المنطقى فى أحكام الميثاق .

ولم يضع الميثاق حدودا معينة لهذا الإيقاف ، بل جعل تقدير حد أدنى أو أقصى له متروكا لمجلس الأمن فهو الذى ينفرد باعطاء العضو الموقوف حق مباشرة مزايا العضوية دون حاجة إلى موافقة الجمعية العامة ، وليس

الغرض من ذلك إضعاف سلطة الجمعية العامة فى مزاولة حقها فى هذا الصدد ، وإنما المراد تيسير عملية إعادة العضو الموقوف بمجرد زوال السبب الذى أوقف من أجله .

والنتائج المترتبة على إيقاف العضو تجمل فيما يلى :

١ — لا يعفى العضو من التزامات العضوية كدفع حصته فى مصاريف الهيئة أو كتعضيد التدابير التى يقررها مجلس الأمن .

٢ — يحرم من حق الاشتراك فى الجلسات ، وحق التصويت فى جميع الفروع الرئيسية للأمم المتحدة .

٣ — يحرم من كافة الخدمات التى تقدمها الأمم المتحدة للدول الأعضاء فى الميادين الاقتصادية والثقافية والسياسية(١) .

٤ — قد يمتد الإيقاف إلى بعض التنظيمات الدولية الفنية . فقد ورد فى بعض دساتير تلك التنظيمات أن إيقاف العضو فى الأمم المتحدة يترتب عليه إيقافه فى تلك التنظيمات(٢) . أما التنظيمات التى لم تربط بين الإيقاف فى عضوية الأمم المتحدة والإيقاف فى هيئاتها العاملة فتظل عضوية الموقوف فى الأمم المتحدة قائمة بها . على أنه لم يحدث منذ قيام الأمم المتحدة أن أوقف عضو من أعضائها فنستطيع أن نتبين كافة النتائج المترتبة على هذا الإيقاف .

(١) حق تقاضى العضو الموقوف أمام المحكمة الدولية موضوع خلاف بين الشراح فمنهم من يرى سقوط هذا الحق عنه لأن محكمة العدل الدولية هى إحدى الفروع الرئيسية فى الهيئة فما سقط عن العضو فى الهيئة يسقط أيضا فيها . ومنهم من يرى أنه لا يجوز اسقاط هذا الحق عنه لأن ذلك يضعه فى مركز أسوأ من مركز الدولة غير العضو فى الهيئة التى قبلت طرفا فى النظام الأساسى للمحكمة ، ولاسيما أن المحكمة إنما أريد لها أن تكون المرجع النهائي فى تسوية المنازعات القانونية الدولية .

(٢) أنظر المادة الثالثة من النظام الأساسى لهيئة اليونسكو .

٤ — الفصل من الأمم المتحدة

تنص المـادة السادسة من ميثاق الأمم المتحدة على أنه يمكن فصل الدولة العضو .

ولا تختلف أحكام الفصل عن أحكام الوقف ، فهو يتم بناء على قرار يصدر من مجلس الأمن بأغلبية سبعة أصوات من أحد عشر صوتا على أن يكون من بين الأصوات السبعة أصوات الدول الخمس ذات حق الفيتو ، ثم توافق الجمعية العـامة للأمم المتحدة بأغلبية ثلثى الأعضـاء المشتركين فى التصويت .

وإذا كانت سلطة مجلس الأمن والجمعية العمومية مطلقة فإن المخالفات التى يرتكبها العضو وتكون سببا فى فصله يشترط فيها الإمعان ، والاستمرار والإصرار عليها .

ويترتب على فصل العضو من الهيئة الدولية انقضاء أحكام الميثاق بالنسبة له ، وعدم تمثيله فى كافة فروع الأمم المتحدة ، وحرمانه من الامتيازات والخدمات التى كان يتمتع بها بموجب عضويته . وقد يترتب على فصله من عضوية الأمم المتحدة فصله أيضا من عضوية التنظيمات الدولية الفنية التى ربطت بين عضويتها وعضوية الأمم المتحدة .

وفصل العضو من الأمم المتحدة لا يمنعه من أن يستفيد بالأحكام التى وضعت للدول غير الأعضاء [1] ، كما لا تمنع من إعادة قبول عضويته مرة أخرى بعد طلب جديد يتقدم به وفقا لأحكام المادة الرابعة من الميثاق .

(١) أنظر الفقرة الثانية من المادة ٣٥ ، والمادة ٥٠ ، والفقرة الثانية من المادة ٩٣ من ميثاق الأمم المتحدة .

الفصل الرابع

الهيئات العاملة فى الأمم المتحدة

كلمة عامة :

أشرنا فى غير هذا الموضع إلى الأسباب التى اقتضت تعدد الهيئات العاملة فى التنظيمات الدولية . لذلك لا نتعرض هنا لذكر الأسباب التى دعت مشرعى مؤتمر سان فرنسسكو إلى جعل الفروع التى تقوم عليها الهيئة ستة بعد أن كانت فى عصبة الأمم ثلاثة .

وقد ورد فى المادة السابعة من ميثاق الأمم المتحدة تعيين تلك الفروع فهى تقول : « تنشأ الهيئات الآتية فروعا رئيسية للأمم المتحدة : جمعية عامة ، مجلس أمن ، مجلس اقتصادى واجتماعى ، مجلس وصاية ، محكمة عدل دولية [1] أمانة » .

ومما تجدر ملاحظته أن كل تلك الفروع متساوية ، ودرجتها واحدة ، وليس أحدها تابعاً للآخر ، ولكنها كلها فروع رئيسية فى الهيئة . ومن جهة أخرى فهى مرتبطة ببعضها ارتباطا وثيقا ليتم تنسيق النشاط بينها ، ولتتفادى الازدواج فى عملها .

ويبدو ما بينها من ارتباط فى عدة صور :

أولا — تبعية متبادلة : فالمجالس الثلاثة المحدودة وهى مجلس الأمن ، والمجلس

---

(١) سنتقدم عن محكمة العدل الدولية بحثا خاصا فى مقام آخر لأنها منظمة دولية قضائية قائمة بذاتها ، ولها مميزات خاصه .

الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية تخضع للجمعية العامة فى نواح متعددة . منها أن أعضاء هذه المجالس ينتخبون من قبل الجمعية العامة ما عدا الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن ، ومجلس الوصاية . (١) ومنها أيضا أن ميزانية تلك المجالس تتم بموافقة الجمعية العامة عليها(٢). ومنها أن الجمعية العامة تتلقى تقارير سنوية من تلك المجالس ، بل إن هذه المجالس ملزمة بتقديم هذه التقارير (٣) .

ومن أمثلة تلك التبعية المتبادلة أيضا أن المعاهدات التى قد تبرم بين المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، والوكالات المتخصصة ، يجب أن تصدق عليها الجمعية العامة (٤) . ومن ذلك أيضا أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية يجب أن تعملا « تحت إشراف الجمعية » (٥) .

وهذه التبعية ليست من جانب واحد ، بل إنها كما وصفناها متبادلة ، فكما أن هذه المجالس تتبع الجمعية العامة فى بعض النواحى فإن الجمعية العامة تكون تابعة لمجلس الأمن عندما يتدخل فى نزاع ، أو عندما يعرض عليه موقف دولى يهدد السلام العالمى فليس للجمعية العامة فى هذه الحالة أن تقدم أية توصية مالم يكن ذلك بناء على طلب من مجلس الأمن (٦) .

ثانياً — المساعدة المتبادلة : قد نص الميثاق على تلك المساعدة فى مناسبات شتى ، إذ أنه يطلب من الفروع أن يساعد بعضها بعضاً فى أداء مهمته ، فهو

(١) أنظر المواد ١٢ ، ٢٨ ، ٦١ ، ٨٦ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) أنظر المادة ١٧ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٣) أنظر المادة ١٥ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٤) أنظر المادة ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٥) أنظر المواد ٦٠ ، ٨٠ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٦) انظر المادة ١٣ من ميثاق الأمم المتحدة .

يطلب من المجلس الاقتصادى والإجتماعى أن يمد مجلس الأمن بما يلزمه من المعلومات وأن يعاونه متى طلب إليه ذلك (١) ويطلب من مجلس الوصاية أن يساعد الجمعية العامة فى إشرافها الخاص على نظام الوصاية (٢) كما يطلب من المجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يساعد مجلس الوصاية (٣)، ويطلب من محكمة العدل الدولية أن تقدم مايحتاج إليه مجلس الأمن أو الجمعية العامة من الفتاوى القانونية (٤). وكل هذه الأمور تدل على مابين تلك المجالس وبعضها من مساعدات متبادلة.

ثالثاً — سلطة مشتركة : إن بين مختلف فروع الأمم المتحدة ارتباطا وثيقاً يظهر فى السلطة المشتركة المخولة لها. ومن ذلك أن أكثر الأعمال لا تصبح نافذة إلا إذا تمت الموافقة عليها من فرعين من فروع الأمم المتحدة. فموافقة مجلس الأمن والجمعية العمومية معاً لابد منها لقبول عضو جديد، أو إيقاف عضو، أو فصله. ولابد منها أيضاً فى تعيين الأمين العام للأمم المتحدة (٥) كما أن موافقة الجمعية العمومية والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ضرورية لنفوذ المعاهدات التى تبرم بين الأمم المتحدة والوكالات المخصصة.

ومن كل هذه الأمثلة يظهر مدى مابين فروع الأمم المتحدة من ارتباط. وسيتضح مابينها من ارتباط، وما بينها من فروق جوهرية من حيث التكوين وطريقة الانعقاد، والتصويت حين نتصدى لدراسة كل نوع دراسة تفصيلية.

(١) أنظر المادة ٦٥ من الميثاق.
(٢) « « ٨٥ « «
(٣) « « ٩١ « «
(٤) « « ٩٦ « «
(٥) « المواد ٤، ٥، ٦، ٩٧ من الميثاق.

المبحث الاول

الجمعية العامة للأمم المتحدة

١ — تكوين الجمعية العامة

الفرع الوحيد الذى تشترك فيه كل أعضاء الأمم المتحدة هو الجمعية العامة لذلك فهى الهيئة العليا للإشراف والمراقبة والمناقشة ، وهى بمثابة برلمان عالمى إن لم يتمتع بسلطة تشريعية حقيقية فهو على الأقل منبر عام تستطيع كل دوله أن تعلن فيه آلامها ، أو تتحدث عن آمالها ، أو تبسط مشا كلها فهى بهذا مقياس للوعى العام العالمى .

والعضوية فى الجمعية العامة تقوم على مبدأ المساواة فكافة الدول ممثلة فيها على قدم المساواة إذ لا يكون لكل منها أكثر من صوت واحد .

ولا يجوز للدولة العضو أن يكون لها أكثر من خمسة مندوبين فى الجمعية[١] ، ولكن ذلك لا يمنعها من أن تعين ماتشاء من المندوبين الاحتياطيين أو الاستشاريين والخبراء . ويحق لهؤلاء أن يحلوا محل المندوبين الأصليين بموافقة رئيس الوفد . وتقدم أوراق اعتماد المندوبين وأسماء أعضاء الوفد إلى الأمين العام للأمم المتحدة قبل افتتاح الدورة بنحو أسبوع[٢] .

وتتكون الجمعية العامة من عدة لجان تجرى معظم أعمالها بوساطتها ، بل تستطيع الجمعية العامة أن تنشىء لجانا أخرى إذا رأت ضرورة ذلك فى القيام بوظائفها[٣] .

---

(١) انظر المادة ٩ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) انظر تفصيل ذلك فى البحث الذى عنوانه (التمثيل الديبلوماسى والتنظيم الدولى) فى الجزء الأول من هذا الكتاب صفحة ٢١٩) .

(٣) انظر المادة ٢٢ من ميثاق الأمم المتحدة .

ويمكن تقسيم اللجان التى تعمل فى الجمعية إلى أربعة أنواع : اللجان الرئيسية واللجان التنفيذية ، واللجان الدائمة ، واللجان الخاصة .

١ — *اللجان الرئيسية* : عددها ست وهى: لجنة السياسية والأمن[١] ، اللجنة الاقتصادية[٢] اللجنة الاجتماعية[٣]. لجنة الوصاية[٤] لجنة الميزانية والإدارة[٥] واللجنة القانونية[٦] . ولكل عضو فى الامم المتحدة حق فى عضوية كل من هذه اللجان التى تتشكل فى بدء كل دورة انعقاد عادية ، وتبحث كل منها الموضوعات المدرجة فى جدول الأعمال والتى تكون داخلة فى اختصاصها بناء على إحالة الجمعية العامة .

وللجمعية العامة ، إذا شاءت ، أن تبحث أيا من هذه البنود دون إحالتها إلى اللجان الرئيسية ، ولا تستطيع تلك اللجان أن تدخل بنودا جديدة على جدول

(١) من اختصاص هذه اللجنة ، التى تعرف باسم اللجنة الأولى ، الشئون السياسية والأمن عامة وقبول الأعضاء الجدد ، وإيقاف الأعضاء أو فصلهم ، ودراسة المبادىء العامة للتعاون على صيانة الأمن ، والمبادىء العامة للإشراف على نزع السلاح أو تخفيضه .

(٢) من اختصاص هذه اللجنة ، وهى تعرف باسم اللجنة الثانية ، دراسة النواحى الاقتصادية والمالية للجمعية العامة ، وكافة الشئون المالية والاقتصادية الداخلة فى نطاق اختصاص الأمم المتحدة .

(٣) من اختصاص هذه اللجنه ، التى تعرف باسم اللجنة الثالثة ، الأمور الاجتماعية والإنسانية والثقافية من أعمال الجمعية والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، والهيئات الخاصة الأخرى .

(٤) من اختصاص هذه اللجنة ، التى تعرف باسم اللجنة الرابعة ، الشئون المتعلقة بنظام الوصاية الدولية والمناطق غير المتمتعة بالحكم الذاتي .

(٥) من اختصاص هذه اللجنة ، التى تعرف باسم اللجنة الخامسة ، الشئون المتعلقة بالميزانية للأمم المتحدة وميزانيه الوكالات المتخصصة . كما أنها تختص بالأمور المتعلقة بادارة الأمانة العامة .

(٦) من اختصاص هذه اللجنة ، التى تعرف باسم اللجنة السادسة ، الشئون القانونية والدستورية وكذلك تسجيل المعاهدات وامتيازات وحصانات الأمم المتحدة ، والمسائل المتعلقة بمحكمة العدل الدولية . كما انها تختص بدراسة النواحى القانونية للأمور المحالة إليها من اللجان الأخرى . وتختص كذلك بالدراسات الخاصة بتقنين القانون الدولى والعمل على تقدمه .

الأعمال من تلقاء نفسها . أما التصويت فيتم فى هذه اللجان بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين الذين يشتركون فى التصويت .

٢ — اللجان التنفيذية : وقد تسمى أيضا اللجان الإجرائية . وهى اثنتان :

ا — اللجنة العامة ، وتتكون من أربعة عشر عضوا ليس بينهم اثنان من ممثلى دولة واحدة ويكون من أعضائها رئيس الجمعية العامة وهو الذى يترأس هذه اللجنة ، كما يكون فيها أيضا نواب الرئيس السبعة ورؤساء اللجان الرئيسية [1] . ويمكن إجمال اختصاصات تلك اللجنة فيما يلى : (١) تبحث فى بدء كل دورة جدول الأعمال المؤقت للجمعية العامة ، وتقرر ما ترى الموافقة على إدراجه فيه ، وما ترى حذفه ، وتقدم بذلك تقريرا إلى الجمعية (٢) تساعد رئيس الجمعية فى وضع جدول أعمال كل اجتماع عام ، وتقرر أسبقية بنوده . (٣) تساعد فى تنسيق أعمال كل لجان الجمعية . (٤) تضع القرارات فى صيغتها النهائية ، وفى سبيل ذلك يكون لها أن تعدل فيها على ألا يكون تعديلها ماسا بجوهر تلك القرارات .

ب — لجنة فحص وثائق الاعتماد : وينتخب أعضاؤها التسعة فى بدء كل دورة بناء على اقتراح رئيس الجمعية العامة ، وتفحص وثائق اعتماد ممثلى الدول الأعضاء وترفع تقريرا بذلك إلى الجمعية العامة [2] .

---

(١) فى أول دور انعقاد الجمعية العامة سنة ١٩٤٦ دعت بعض الدول إلى أن يكون لكل دولة عضو ممثل فى اللجنة العامة نظرا للدور الخطير الذى تلعبه فى إعداد جدول الأعمال . غير أن أغلبية الدول رأت أن اتساع اللجنة العامة ليشمل كافة أعضاء الأمم المتحدة قد يعوق قابليتها القيام بوظيفتها لذلك اتفقت على أن يبقى تشكيلها كما هو ، على أن العضو الذى يطلب إضافة بند إلى جدول الأعمال ، ولا يكون لدولته ممثل فى اللجنة العامة يمكنه أن يحضر الإجتماع الذى ينظر فيه طلبه ويحق له الاشتراك فى المناقشة ولكن لا يكون له حق التصويت .

(٢) من حق أى ممثل يعترض أحد الأعضاء على قبوله أن يظل يحضر اجتماعات هذه اللجنة حتى تتخذ الجمعية العامة قرارا بشأنه .

٣ — **اللجان الدائمة** : مهمتها إبداء المشورة للجمعية العامة كل منها فى الموضوعات المتخصصة فيها . ومن هذه اللجان اللجنة الاستشارية لشئون الميزانية والإدارة[١] ، ولجنة الاشتراكات[٢] ، ولجنة القانون الدولى[٣] ، ولجنة المراجعة ، ولجنة استثمار الأموال ، ولجنة تقاعد موظفى الأمم المتحدة وغير ذلك من اللجان الدائمة .

٤ — **اللجان المؤقتة** : وهى لجان تنشئها الجمعية العامه لمهمات خاصة ، ولمدة محدودة تنتهى بانتهاء المهمة التى قامت من أجل تحقيقها . ومنها لجنة المقر

---

(١) تتألف هـذه اللجنة من تسعة أعضاء تنتخبهم الجمعية العامة على أساس مبدأ التمثيل الجغرافى العادل ، وعلى أن يكون من بينهم خبيران بالشئون المالية . والعضوية فى هذه اللجنة مدتها ثلاث سنوات قابلة للتجديد . أما اختصاصات اللجنة فهى دراسة ميزانية الأمم المتحدة وتقديم النصائح والمشورات إلى الجمعية العامة فى الشئون المالية والادارية .

(٢) تتألف هذه اللجنة من عشرة أعضاء تنتخبهم الجمعية العامة على أساس التمثيل الجغرافى العادل ، والكفاءة الشخصية ، والخبرة . ومدة العضوية ثلاث سنوات قابلة للتجديد . ومن اختصاص هذه اللجنة توزيع نفقات الأمم المتحدة على الدول الأعضاء .

(٣) تتألف هذه اللجنة من خمسة عشر عضوا من ذوى الكفايات الممتازة فى القانون الدولى على ألا يكون لأى دولة أكثر من ممثل واحد ، وينتخب هؤلاء الأعضاء من بين قائمة المرشحين الذين تقدم أسماءهم الدول الأعضاء ، ويتم انتخابهم من قبل الجمعية العامة ، ومدة عضويتها ثلاث سنوات قابلة للتجديد . وفى انتخابات سنة ١٩٤٨ عدل النظام الأساسى للجنة ، وجعلت العضوية لمدة خمس سنوات ، وفى سنة ١٩٥٣ عدل مرة أخرى فأعيدت المدة إلى ثلاث سنوات . ومنذ تكوين هذه اللجنة لم يتغير التوزيع الجغرافى للأعضاء فامريكا اللاتينية يمثلها أربعة أعضاء ، وأوربا الغربية يمثلها خمسة ، وأوربا الشرقية يمثلها اثنان ، والشرق الأوسط يمثله واحد ، وآسيا والشرق الأقصى يمثلهما اثنان ، وأمريكا الجنوبية واحد . ومما هو جدير بالملاحظة أن المدرسة الغربية الأوروبية للفقه الدولى ممثلة عن طريق عشرة أعضاء أما المدارس الفقهية الأخرى من سوفييتية ، وآسيوية ، وإسلامية فليست ممثلة بأكثر من خمسة أعضاء .

والوظيفة الأساسية لهـذه اللجنة هى العمل على وضع قواعد القانون الدولى وتقنينها ، والعمل على تطويره حتى يصير دستورا للعالم . وتنصب أعمالها على قواعد القانون الدولى العام أولا ، وتستطيع أن تتولى دراسة قواعد القانون الدولى الخاص إذا وجد ما يقتضى ذلك .

الرئيسى ، واللجنة الخاصة بالبلقان ، واللجنة المؤقته لكوريا ، واللجنة الخاصة بالمعلومات عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، واللجنة المؤقتة التى عرفت باسم الجمعية الصغيرة . ويعنينا من هذه اللجان الأخيرتان منها ، لذلك سنتناولهما بشىء من التفصيل لما لهما من أثر بارز فى أعمال الأمم المتحدة .

(١) اللجنة الخاصة بالمعلومات عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى

تألفت هذه اللجنة فى الفترة الثانية من الدورة الأولى العادية للجمعية العامة وتتكون من ستة عشر عضوا ثمانية منهم يمثلون الدول المستعمرة التى تقدم البيانات والمعلومات عن مستعمراتها [١] ، والثمانية الباقية هم الذين انتخبتهم الجمعية العامة من بين الدول التى ليس لها مستعمرات . وفوق ذلك دعيت الوكالات المتخصصة إلى إرسال ممثلين لها يحضرون اجتماعات تلك اللجنة . وقد أنشئت هذه اللجنة بصفة مؤقتة بحيث ينتهى عملها سنة ١٩٤٧ ولكن الجمعية العامة ظلت تعيد تأليفها كلما انتهت مدتها .

ووظيفة هذه اللجنة دراسة البيانات التى تقدمها الدول ذات المستعمرات ومعاونة الجمعية العامة فى مناقشتها لها . وللجنة أن تقدم توصيات خاصة بشأن هذه البيانات ولكن يشترط ألا تنصرف تلك التوصيات إلى إقليم بذاته بل تكون عامة .

(١) الدول المستعمرة التى تقدم بيانات عن مستعمراتها هى : استراليا ، وبلجيكا ، والدانيمرك ، وفرنسا ، وهولندة ، ونيوزيلندة ، والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة . وقد خرجت الدانيمرك من هذه اللجنة آخر سنة ١٩٥٤ ، وبذلك تنقص اللجنة عضوين أحدهما يمثل الدول ذات المستعمرات وهو ممثل الدانيمرك ، وآخر يقابله من ممثلى الدول التى ليس لها مستعمرات . وبعد انضمام البرتغال وأسبانيا إلى الأمم المتحدة فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٥ وهما من الدول ذات المستعمرات أصبح من المحتمل أن يصير أعضاء اللجنة ذوو المستعمرات تسعة ، ويقتضى ذلك انتخاب عضوين جديدين من الدول التى ليس لها مستعمرات وبذلك تصبح اللجنة مكونة من ثمانية عشر عضواً .

(ب) الجمعية الصغيرة

أنشئت فى ١٣ نوفمبر سنة ١٩٤٧ بناء على اقتراح من الولايات المتحدة لتكون إلى جانب مجلس الأمن وتستمر فى العمل طوال العام ، وبذلك تستطيع مناقشة ماقد يعرض من المسائل فيما بين دورات انعقاد الجمعية العامة ، وبصفة خاصة مايتعلق منها بالسلم والأمن الدولى(١) . والجمعية الصغيرة مؤلفة من مندوب من كل دولة يجتمعون بصفة دائمة .

وقد اعترضت روسيا السوفييتية ودول الكتلة الشرقية على تكوين تلك اللجنة ، ومجمل اعتراضاتهم مايلى :

١ — الميثاق قد بين بوضوح اختصاصات فروع الأمم المتحدة ، وجعل مجلس الأمن مختصاً بمسائل حفظ الأمن الدولى فإنشاء هيئة جديدة تتولى هذا الاختصاص مخالف لدستور الأمم المتحدة .

٢ — ميثاق الأمم المتحدة جعل من الجمعية العامة هيئة غير دائمة فإنشاء فرع لها يعمل بصفة دائمة مخالف للميثاق .

٣ — اللجنة المؤقتة بوصفها هذا بمثابة فرع رئيسى جديد للأمم المتحدة ، ولا يجوز إنشاء مثل هذا الفرع إلا بتعديل الميثاق .

ولكن رغم تلك الاعتراضات تم إنشاء هذه اللجنة استنادا إلى ما جاء فى المادة ٢٢ من الميثاق وهو « للجمعية العامة أن تنشىء من الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها » . غير أن مقاطعة الكتلة السوفييتية لها جعلتها غير ذات موضوع ، وإن كان وجودها القانونى ما زال قائماً وفقاً للقرار الصادر من الجمعية العامة فى ٢١ نوفمبر سنة ١٩٤٩ .

(١) لتمكين هذه اللجنة من أداء مهمتها خولت سلطة إجراء تحقيقات ، وإنشاء لجان فرعية لها ، وسلطة طلب عقد دورة غير عادية للجمعية العامة ، وطلب فتاوى من محكمة العدل الدولية عن المسائل القانونية التى تواجهها أثناء قيامها بما عهد إليها من مهام .

٢ — كيفية انعقاد الجمعية العامة

للجمعية العامة دورة انعقاد عادية مرة كل سنة ، تبدأ فى يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر من كل عام ، وتدوم حوالى ثلاثة أشهر ، وتلك المدة أطول كثيراً من مدة انعقاد الجمعية العمومية لعصبة الأمم إذ كان انعقادها لا يستمر أكثر من شهر كل سنة . ويخطر الأمين العام أعضاء الهيئة بموعد افتتاح الدورة العادية قبل ستين يوما على الأقل . وتكون الدورات العادية فى المقر العام للأمم المتحدة فى مدينة نيويورك ، ولها أن تجتمع فى مكان آخر إذا أشار بذلك أغلبية الأعضاء . واستعملت الجمعية العامة هذا الحق فكان أول اجتماع لها فى لندن (١) ، ثم اجتمعت بعد ذلك مرتين فى باريس (٢) .

وتنعقد الجمعية العامة انعقادا غير عادى بناء على طلب مجلس الأمن ، أو بناء على طلب غالبية أعضاء الأمم المتحدة ، أو بناء على طلب عضو يؤيده أغلب أعضاء الجمعية . ويتولى الأمين العام إبلاغ ذلك للأعضاء قبل الموعد المحدد لانعقاد الجمعية بأربعة عشر يوما على الأقل إذا كان اجتماعها بناء على طلب مجلس الأمن ، وقبل الموعد بعشرة أيام على الأقل إذا كان الاجتماع بطلب من أغلبية أعضاء الأمم المتحدة .

---

(١) فى حقيقة الأمر أن الدورة العادية الأولى كانت فى فترتين ، الأولى فى لندن من ١٠ يناير سنة ١٩٤٦ إلى ١٤ فبراير سنة ١٩٤٦ والفترة الثانية فى نيويورك فيما بين ٢٣ أكتوبر و ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٦ .

(٢) كانت الدورة العادية الثالثة من الجمعية العامة ذات فترتين ، الأولى فى باريس بين ٢١ سبتمبر إلى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٤٨ . أما الفترة الثانية فعقدت فى نيويورك بين ٥ أبريل و ١٨ مايو سنة ١٩٤٨ . أما الاجتماع الثانى الذى انعقد فى باريس فكان فى الدورة السادسة التى دامت من ٦ نوفمبر سنة ١٩٥١ إلى ٥ فبراير سنة ١٩٥٢ .

وقد عقدت الجمعية الدورة غير العادية مرتين منذ إنشائها . وكانت المرة الأولى فى ٢٨ أبريل سنة ١٩٤٧ بناء على طلب انجلترا وبموافقة أغلبية الأعضاء وذلك لتشكيل لجنة خاصة بدراسة مسألة فلسطين . والمرة الثانية فى ١٦ أبريل سنة ١٩٤٨ بناء على طلب مجلس الأمن حين تبين أن قرار ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٤٧ الخاص بتقسيم فلسطين لا يمكن تنفيذه .

وتكون جلسات الجمعية العامة واللجان الرئيسية علانية . هذا إذا لم تقرر الجمعية أو لجنة من اللجان سرية الجلسات لاعتبارات خاصة .

واللغات الرسمية فى الجمعية العامة هى : الإنجليزية ، والروسية ، والصينيه ، والفرنسية ، والإسبانية . أما لغات العمل فهى الإنجليزية ، والفرنسية والإسبانية . وكل خطاب يلقى بإحدى هذه اللغات الثلاث يترجم إلى اللغتين الأوليين . أما الخطب التى تلقى باللغة الصينية أو الروسية فتترجم إلى لغات العمل الثلاث [١] . وبها أيضا تنشر محاضر الاجتماعات ، وينشر ملخص لها بالروسية والصينية .

ويمكن تقسيم العمل فى الجمعية العامة أثناء الدورة العادية إلى أربع مراحل [٢] : ١ — المناقشة العامة . ٢ — إقرار جدول الأعمال . ٣ — دراسة المسائل التى تقررت مناقشتها . ٤ — إصدار القرارات فى المسائل التى نوقشت .

١ — مرحلة المناقشة العامة : أول عمل تقوم به الجمعية العامة هو افتتاح الدورة ، ثم انتخاب لجنة فحص أوراق الاعتماد ، ثم انتخاب

(١) يستطيع أى مندوب أن يخطب بأى لغة غير اللغات الرسمية ، وفى هذه الحالة يقدم ترجمة لخطبته إلى إحدى لغات العمل . أما الترجمة إلى لغتى العمل الأخيرتين فتقوم بها الأمانة العامة استنادا إلى الترجمة التى قدمها المندوب .

(٢) إذا طبقنا هذا التقسيم على الدورة العاشرة للجمعية العامة ظهر لنا ما يلى : كان للمرحلة الأولى اثنتا عشرة جلسة ، وللمرحلة الثانية سبع جلسات ، وللثالثة ٢٧٤ جلسة ، وللرابعة خمس عشرة جلسة .

الرئيس[1] الذى يتولى الرياسة بمجرد انتخابه ويقوم بإدارة الدورة . ثم يلى ذلك تأليف اللجان الرئيسية وانتخاب رؤسائها ، ثم انتخاب سبعة نواب لرئيس الجمعية العامة ، ثم تشكيل اللجنة العامة التى تتولى النظر فى جدول الأعمال التمهيدى للدورة ، ثم يلى ذلك خطب المندوبين عن سياسة دولهم عامة ، وعن موقفها من الأمم المتحدة خاصة .

٢ — مرحلة اقرار جدول الأعمال : ترفع اللجنة العامة تقريرها عن جدول الأعمال المؤقت ، وتوافق عليه الجمعية العامة ، ثم توزع الأعمال على اللجان الرئيسية المختلفة للدراسة . ويشمل جدول أعمال الدورات العادية للجمعية العامة المسائل الآتية : تقرير الأمين العام عن أعمال الهيئة ، وتقرير الفروع الرئيسية للأمم المتحدة والهيئات المتفرعة منها عن أعمالها ، وتقرير الوكالات المتخصصة ، والمسائل التى قررت الجمعية العامة فى دورتها السابقة تقييدها بجدول أعمال الدورة اللاحقة ، والمسائل التى اقترحتها الفروع الرئيسية الأخرى ، والمسائل التى اقترحها أى عضو فى الأمم المتحدة ، والمسائل المتعلقة بالميزانية المقبلة للهيئة ، والمسائل المتعلقة بحسابات السنة المالية الماضية ، والمسائل التى يرى الأمين العام عرضها على الجمعية العامة والمسائل التى تقترحها دول ليست أعضاء فى الأمم المتحدة [2] .

٣ — مرحلة الدراسة : تدرس اللجان الرئيسية المسائل الداخلة فى

---

(١) يتم انتخاب الرئيس بالاقتراع السرى وبالأغلبية ويلاحظ أن رؤساء تلك الجمعية فى دوراتها العشرة ينتمون إلى الدول الآتية حسب ترتيب الدورات : بلجيكا — البرازيل — الأرجنتين — الفيليبين — إيران — المكسيك — كندا — الهند — هولنده — شيلى .

ومن هذا يبدو أن الرياسة تداولت على وجه التقريب بين كافة مناطق العالم وفقا لمبدأ التوزيع الجغرافى . غير أن البلاد العربية لم يكن لها نصيب حتى الآن من هذه الرياسة .

(٢) أنظر الفقرة الثانية من المادة ٣٥ من الميثاق .

اختصاصاتها وإذا اعترضتها أثناء العمل مسائل تحتاج إلى تفسير قانونى يجوز لها أن تحيلها إلى اللجنة السادسة ، وهى اللجنة القانونية . وليس لأى لجنة من اللجان الرئيسية أن تقترح على مشروع يترتب على تنفيذه نفقات مالية إلا بعد عرضه على اللجنة الخامسة ، وهى لجنة الميزانية والإدارة ، لتتبين تأثير هذا الاقتراح على مخصصات ميزانية الأمم المتحدة .

وبعد أن تقوم اللجان المختلفة بدراسة المسائل الداخلة فى اختصاصاتها ترفع تقاريرها ، التى تتضمن عادة مشروعات بتوصيات ، إلى الجمعية العامة .

٤ — مرحلة التنفيذ : وهى المرحلة الأخيرة التى تنتهى بها الدورة العادية للجمعية العامة حيث تنظر الجمعية فى التقارير المرفوعة إليها من مختلف اللجان فتوافق عليها كما هى ، أو تعدلها أو ترفضها .

هذا ، مع شىء من التيسير ، بيان لسير العمل فى الجمعية العامة للأمم المتحدة .

٣ — التصويت فى الجمعية العامة

من المبادىء الأساسية التى تسير على مقتضاها الجمعية العامة المساواة بين الأعضاء فى التصويت بغض النظر عن كل اعتبارات أخرى . ووفقاً لذلك المبدأ جاءت المادة الثامنة عشرة من الميثاق تنص على أن لكل دولة « صوت واحد فى الجمعية العامة »

وتصدر قرارات الجمعية العامة بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت . بمعنى أنه إذا امتنع عضو من الاشتراك فى الاجتماع أو عن التصويت فلا يحسب صوته فى حسبان النصاب المطلوب للوصول إلى الأغلبية المطلقة .

ويجرى التصويت على مشروع التوصية ، وعلى مشروعات التعديلات

المقدمة على هذه التوصية في اللجان الرئيسية ، وفى الجمعية العامة على النحو التالى : قبل التصويت على مشروع التوصية يعرض على التصويت مشروع التعديل فاذا كان أكثر من تعديل واحد على مشروع التوصية وجب ترتيب هذه التعديلات حسب بعدها عن جهة موضوع القرار المعروض ، فيصوت أولا على التعديل الأكثر بعدا ، ثم ما يليه على التوالى . ويجب تقسيم مشروع التوصية ، أو مشروع التعديل المقدم على تلك التوصية للتصويت عليه مجزأ إذا طلب ذلك أحد الأعضاء . ويكون التصويت برفع الأيدى ، غير أنه قد يتم بمناداة الأسماء إذا طلب ذلك عضو من أعضاء الجمعية العامة .

وقد تضمن الميثاق استثناء لقاعدة الأغلبية المطلقة إذ نصت الفقرة الثانية من المادة الثامنة عشرة على أن تصدر الجمعية العامة قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت . وقد ذكرت تلك الفقرة المسائل الهامة وهى : التوصيات الخاصة بحفظ السلم والأمن الدولى ، وانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين ، وانتخاب أعضاء المجلس الإقتصادى والإجتماعى ، وانتخاب أعضاء مجلس الوصاية غير الدائمين ، وقبول أعضاء جدد ، ووقف الأعضاء أو فصلهم ، والمسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية ، والمسائل الخاصة بالميزانية .

وتلك القائمة من المسائل الهامة لم تذكر على سبيل الحصر فيجوز أن يضاف إليها مسائل أخرى ، وتقرر تلك الإضافة بقرار تصدره الجمعية العامة بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت . ويجوز حذف أى مسألة هامة أضيفت بهذه الطريقة وإعادتها إلى فئة المسائل غير الهامة . ويتم هذا الإجراء بقرار تصدره الجمعية بالأغلبية المطلقة .

وهناك فارق كبير بين المسائل الهامة التى ذكرها الميثاق ، والمسائل الهامة

التى أضافتها الجمعية العامة بمحض إرادتها . فالنوع الأول لا يمكن نقله إلى فئة المسائل غير الهامة ، إلا عن طريق تعديل الميثاق وفقا للأحكام الخاصة بالتعديل الواردة فى المواد ١٠٨ ، ١٠٩ من الميثاق . أما النوع الثانى من المسائل الهامة فيمكن إسقاط وصفها بأنها هامة ونقلها إلى فئة المسائل غير الهامة بمجرد قرار تصدره الجمعية العامة بالأغلبية البسيطة .

وكثير من النقاد عابوا كون القرارات المتعلقة بالمسائل الهامة تصدر بأغلبية الثلثين ، إذ أن الوصول إلى تحقيق مثل هذه الأغلبية من الأمور العسيرة ، لا سيما فى انتخاب الدول الأعضاء فى عضوية المجالس المحدودة (مجلس الأمن ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية) التى تتنافس الدول على مقاعدها . فأوكرانيا لم تنتخب فى مجلس الأمن سنة ١٩٤٧ إلا بعد أن تكررت عملية التصويت اثنتى عشرة مرة ، وتركيا لم يتيسر لها أن تنتخب فى مجلس الأمن سنة ١٩٥٠ إلا بعد أن تكررت عملية التصويت تسع عشرة مرة . وفى الدورة العاشرة للجمعية العامة تنافس على عضوية مجلس الأمن كل من يوغوسلافيا والفيليبين ، وأعيد الانتخاب ستا وثلاثين مرة دون أن تفوز أحداهما بأغلبية الثلثين المطلوبة . وقد استغرقت هذه الانتخابات ثلاثة جلسات من جلسات الجمعية العامة ، ولم تصل إلى حل المشكلة إلا بعد أن وافقت الدول الأعضاء على حل وسط وهو أن تتبادل هذا المقعد كل من الدولتين سنة .

وللخروج من هذا المأزق لجأت الدول إلى مفاوضات ديبلوماسية أسفرت عن تنازل إحدى الدول المرشحة ، فتنازلت كندا سنة ١٩٤٦ عن ترشيح نفسها فى مجلس الأمن ، ثم تنازلت بعدها الهند سنة ١٩٤٧ ، ولبنان سنة ١٩٥٠ . وتنازلت زيلنده الجديدة سنة ١٩٤٦ عن ترشيح نفسها فى المجلس

الاقتصادى والاجتماعى . ومما لجأت إليه الدول للخروج من هذا المأزق استعمال القرعة كما حدث سنة ١٩٤٦ حين تساوت هولنده وبولونيا فى عدد الأصوات لانتخاب إحداهما لمقعد مجلس الأمن .

لهذا كله رأى كثير من مندوبى الدول الأعضاء ضرورة اعتبار انتخابات الأعضاء فى المجالس المحدودة من المسائل غير الهامة ليمكن أن تتبع فيها قاعدة الأغلبية المطلقة . ولكن مسألة الانتخابات هذه لا يمكن اسقاط صفة الأهمية عنها إلا عن طريق تعديل الميثاق ، وفى هذا صعوبات سبق أن أشرنا إليها فى غير هذا الموضع .

٤ — وظائف الجمعية العامة

يتسع نطاق أعمال الجمعية اتساع نطاق الميثاق نفسه من حيث الموضوعات التى يجوز تناولها ، ومن حيث أساليب علاجها . فللجمعية العامة أن تناقش أى مسألة ، أو أى أمر يدخل فى نطاق الميثاق ، أو يتصل بسلطات هيئة من الهيئات العاملة فى الأمم المتحدة . وتناول رجال القانون دراسة وظائف الجمعية العامة دراسة دستورية من طرق مختلفة [١] نختار من بينها طريقة التقسيم الذى يتمشى مع الوظائف الأساسية لكل فرع من الفروع الأربعة الأخرى المرتبطة بها ، وهى : مجلس الأمن الذى يتولى أصلا صيانة السلام والأمن الدولى ، والمجلس الاجتماعى والاقتصادى الذى يشرف على التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، ومجلس الوصاية الذى يقوم بمهام الوصاية ، والأمانة العامة المكلفة بادارة الأمم المتحدة وميزانيتها . وللجمعية

---

(١) مما هو جدير بالذكر التقسيم الذى ورد فى صفحة ١٩ من تقرير وزارة الخارجية المصرية الذى سبقت الإشارة إليه .

العامة فوق كل ذلك وظيفة تسمو على كل هذا وهى حق المناقشة فى أى أمر من أمور الأمم المتحدة ، وإصدار التوصيات بشأنها .

وعلى ذلك فإن الجمعية العامة تقوم بخمس وظائف :

(ا) مناقشة جميع شئون الأمم المتحدة .
(ب) صيانة السلام والأمن الدولى .
(ج) تنمية التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية .
(د) الإشراف على نظام الوصاية .
(ه) الإشراف على إدارة الأمم المتحدة وميزانيتها .

[ا] مناقشة جميع شئون الأمم المتحدة

للجمعية العامة أن تنظر فى أى مسألة تدخل فى نطاق الميثاق ، ولها أن تناقشها ، ولها أيضاً أن تناقش أى مسألة تتصل بسلطة كل هيئة عاملة فى الأمم المتحدة ، كما أن لها أن توصى أعضاء الأمم المتحدة أو مجلس الأمن بما تراه بشأن هذه المسائل . وذلك وفقاً للمادة العاشرة من الميثاق .

وتتقيد تلك الوظيفة العامة بقيد واحد خاص بالمسائل المتصلة بالسلم والأمن الدولى ، وسنتناوله فيما بعد ، أما المسائل الأخرى من سياسية واقتصادية وقانونية وإدارية فللجمعية العامة فيها سلطة مطلقة ، لا تحد إلا بكونها تدخل فى نطاق الميثاق وتتمشى مع مبادئه وأهدافه . وقد نوقشت سلطة الجمعية العامة من هذه الناحية فى حالات منها : حالة عرض مسألة عدم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية فى بلغاريا وهنجاريا فى الدورة العادية الثانية ، ومسألة معاملة الرعايا الهنود فى جنوب إفريقية فى الدورتين السابعة والثامنة . وكان محور المناقشة مدى تقييد سلطة الجمعية العامة وفقاً للمادة العاشرة

من الميثاق بالسلطان الداخلى للدولة . فكان من رأى بعض الدول أنه ليس للجمعية العامة أن تناقش المسائل التى هى من صميم السلطان الداخلى للدولة ، ولكن دولا أخرى كان من رأيها أن حق الجمعية العامة فى المناقشة ليس مقيداً ، وأن المبدأ الوارد فى الفقرة السابعة من المادة الثانية من الميثاق لا ينصب على حق الجمعية العامة فى المناقشة .

وكانت الدول الأعضاء لا تعرض قضاياها على الجمعية بمقتضى المادة العاشرة لاصطباغها بصبغة العمومية ، وإنما كانت تلك الدول التى استندت إلى المادة العاشرة تضيف إليها المواد ١١ ، ١٢ ، ١٣ ، ١٤ من الميثاق لأنها تتضمن حالات معينة تعتبر تفصيلا للحكم العام الذى تضمنته المادة العاشرة .

وقلما استندت الجمعية العامة ذاتها إلى المادة العاشرة لتبيح لنفسها حق مناقشة الموضوعات الداخلة فى نطاق الميثاق ، والتى ترى ضرورة مناقشتها .

أما الموضوعات التى نوقشت فى الجمعية العامة على أساس تلك المادة ، أو التوصيات التى أصدرتها وفقا لأحكامها فيمكن تقسيمها إلى فئتين :

(١) المسائل السياسية بوجه عام [1] ، والمسائل الأخرى التى قد تهدد السلام العالمى ، ومنها المسألة اليونانية [2] ، ومنها مسألة الرعايا الهنود فى جنوب إفريقية [3] .

(٢) المسائل المتصلة بسلطات فروع الأمم المتحدة ووظائفها ومنها مشكلة

---

(١) من أمثلة ذلك مسألة استقلال كوريا (قرار ١١٢ / ٢) ومسألة تسليم مجرمى الحرب ومعاقبتهم (قرار ٣ / ١) .

(٢) أنظر القرارين ١٩٣ / ٣ ، ٢٨٨ ب / ٤ .

(٣) أنظر القرارين ٦١٦ / ٧ ، ٧٢١ / ٨ .

التصويت فى مجلس الأمن [١] ، وقضية العضوية [٢] ، ومسألة تمثيل الصين فى الأمم المتحدة [٣] .

وعلى كل فإن الوظيفة التى تضمنتها المادة العاشرة لا ترجع أهميتها إلى الحالات التى استند إليها فيها بقدر ما ترجع إلى كونها أتاحت للجمعية العامة أن توسع سلطاتها عندما أخفق مجلس الأمن فى أداء مهمته فى حفظ السلام .

[ب] صيانة السلام والأمن الدولى

على رغم أن مجلس الأمن هو المسئول الأول عن صيانة السلام والأمن الدوليين فإن من مهام الجمعية العامة دراسة القواعد العامة لحفظ السلام بما فى ذلك قواعد نزع السلاح ، وتنظيم التسليح [٤] . ولها أيضا حق مناقشة أى مسألة تتصل بالسلام والأمن الدولى [٥] ، ولها أن توصى باتخاذ التدابير اللازمة لتسوية المواقف الدولية التى تعكر صفو العلاقات الودية بين الدول [٦] ، كما لها أن تعمل على إنماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى باعتبارة خير ضمان لصيانة السلام [٧] . فاختصاص الجمعية العامة فى صيانة السلام والأمن الدولى ينقسم إلى أربعة أقسام :

أولا : وضع المبادىء العامة الخاصة بنزع السلاح ، وتنظيم التسليح .
ثانيا : مناقشة أى مسألة لها صلة بحفظ السلام الدولى .

(١) أنظر القرارات ٤٠ / ١ ، ١١٧ / ٢ ، ٢٦٧ / ٣ .
(٢) أنظر الفصل الثانى من هذا الكتاب تحت عنوان (قضية العضوية قبل الدورة العاشرة للجمعية العامة) .
(٣) أنظر القرارات ٤٩٠ / ٥ ، ٥٠١ / ٥ ، ٨٠٠ / ٨ .
(٤) أنظر الفقرة الأولى من المادة ١١ من الميثاق .
(٥) أنظر الفقرة الثانية من المادة ١١ من الميثاق .
(٦) أنظر المادة ١٤ من الميثاق .
(٧) أنظر الفقرة الأولى (ا) من المادة ١٣ من الميثاق .

ثالثا : تسوية المواقف الدولية .

رابعاً : إنماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى .

أولا : وضع المبادىء العامة الخاصة بنزع السلاح وتنظيم التسليح

اهتم ميثاق الأمم المتحدة بمسألة خفض التسليح وتنظيمه لأن ذلك من الوسائل الفنية التى تساعد على حفظ السلام وصيانه الأمن بين الدول ، وجعل ذلك من الأمور التى تدخل فى اختصاص الجمعية العامة ومجلس الأمن على الوجه التالى : الجمعيـة العامة تتولى دراسة المبادىء العامة المتعلقة بنزع السلاح ، وتنظيم التسلح [١] ، ومجلس الأمن يتولى ، بمساعدة لجنـة أركان الحرب ، وضع خطط منهج تنظيم التسليح فى معاهدات دوليـة تعرض على أعضاء الأمم المتحدة [٢] .

ولقد اهتمت الجمعيـة العامة منذ أول دورة من دورات انعقادها بهذه المسألة ، فأصدرت فى ديسمبر سنة ١٩٤٦ قرارا دعت فيه مجلس الأمن إلى :

(١) أن ينشط لوضع تدابير عملية لتنظيم التسليح .

(٢) أن يتخذ الضمانات اللازمه لكفالة احترام جميع الدول لهذا التنظيم .

(٣) أن يضع معاهدات دوليـة لتخفيض التسليح توقع عليها الدول الأعضاء .

(٤) أن يستبعد الأسلحة الذرية وأسلحة التدمير العام من التسليح الوطنى .

(٥) أن يتخذ التدابير اللازمة لوضع القوات المسلحة تحت تصرفه وفقا لأحكام المادة ٤٣ من الميثاق .

ولتحقيق هذا البرنامج أنشأت الجمعية العامة لجنة للإشراف على الإنتاج

---

(١) أنظر الفقرة الأولى من المادة ١١ من الميثاق .

(٢) أنظر المادة ٢٦ من الميثاق .

الذرى سميت (لجنة الطاقة الذرية[1]) تكون تابعة لمجلس الأمن ، وقد صدر هذا بموجب قرار فى ٢٣ يناير سنة ١٩٤٦ .

وفى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦ أوصت مجلس الأمن أن ينشيء لجنة لدراسة موضوع تخفيض التسلح وسميت (لجنة الأسلحة العادية[2]) .

واعترض الاتحاد السوفييتى على فصل موضوع الأسلحة الذرية من موضوع الأسلحة العادية ، وطلب الربط بينهما . وأدى اعتراضه هذا إلى عرقلة عمل اللجنتين . فعرض الموضوع على الجمعية العامة فقررت فى ١١ يناير سنة ١٩٥٢ حل لجنة الطاقة الذرية وأوصت مجلس الأمن أن يحل أيضا لجنة الأسلحة العادية على أن تؤلف عوضا عنهما لجنة أخرى تسمى (لجنة نزع السلاح) تكون تحت إشراف مجلس الأمن ، وتتألف من الممثلين للدول الأعضاء فيه ، وممثل كندا . ووضعت هذه اللجنة مبادىء عامة تعمل بمقتضاها وأهمها :

١ — التفتيش المستمر على كافة القوات المسلحة ، والقوات شبه العسكرية ، والقوات البوليسية ، والتفتيش على كافة الأسلحة التى تستخدمها تلك القوات بما فيها الأسلحة الذرية .

٢ — أن يكون هذا التفتيش دوليا ، وعلى نطاق واسع فى كافة أقاليم الدول الأعضاء .

٣ — دراسة المقترحات المتعلقة بالرقابة على الطاقة الذرية .

٤ — تقديم المقترحات لإنشاء هيئة دولية تختص بالإشراف على تنفيذ المعاهدات الخاصة بنزع السلاح .

وكان أول اجتماع اللجنة فى مدينة باريس فى ٢ فبراير ١٩٥٢ ، وتوالت

---

(١) و (٢) سيرد إيضاح عن تشكيل هاتين اللجنتين واختصاصاتهما عند الكلام عن مجلس الأمن.

الاجتماعات إلى يولية ١٩٥٦ دون أن تصل اللجنة إلى نتائج إيجابية .

وفى أثناء ذلك كانت الجمعية العامة للأمم المتحدة تدرس فى كل دورة من دوراتها تقارير اللجنة ، ثم تقدم توصيات باقتراحات مختلفة منها أن تستمر اللجنة فى العمل بغية الوصول إلى برنامج شامل عام لتخفيض السلاح وتنظيم التسلح ، وأن تقدم تقريراً عن أعمالها قبل بداية دورتها العادية التالية (١) .

(١) قامت لجنة نزع الأسلحة فى السنة الأولى من تشكيلها بدراسة مختلف الاقتراحات المقدمة من الدول الكبرى فى هذا الشأن ، ثم قدمت إلى الجمعية العامة تقريراً مفصلا درسته الجمعية العامة وأصدرت بشأنه قراراً فى ١٨ أبريل سنة ١٩٥٣ طلبت فيه من اللجنة أن تستمر فى عملها ، وأن تقدم تقريراً جديداً قبل أول سبتمبر سنة ١٩٥٣ . وفى الدورة التالية للجمعية العامة تقدمت أربع عشرة دولة بمشروع قرار وافقت عليه الجمعية فى ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٥٣ وأهم ما تضمنه القرار ما يلى :

١ — تسجيل رغبات الدول الأعضاء للوصول فى أقرب فرصة إلى إقامة نظام عام لتحديد وتخفيض كافة الأسلحة العادية ، وكافة القوات المسلحة .
٢ — تحريم كافة الأسلحة الذرية ، والإشعاعية ، والخانقة ، والكيمائية ، والميكروبية ، وبصفة عامة كافة الأسلحة المسببة للدمار العام ، والعمل للقضاء على الموجود منها .
٣ — إعلان أن الجمعية العامة أحيطت علما بتقرير اللجنة ، وهو التقرير الثالث لها .
٤ — مطالبة اللجنة بتكوين لجنة فرعية تتألف من الدول الكبرى لارتباطها بالتسليح أكثر من غيرها .
٥ — مطالبة اللجنة بأن تستمر فى عملها ، وتزيد نشاطا فيه ، ثم تقدم تقريراً إلى الجمعية عن أعمالها قبل أول سبتمبر سنة ١٩٥٤ .

وفى ابريل سنة ١٩٥٤ اجتمعت اللجنة ، وكونت لجنة فرعية لها تتشكل من كندا ، وفرنسا ، والاتحاد السوفييتى ، وانجلترا ، والولايات المتحدة . وعقدت اللجنة الفرعية اجتماعات سرية فى لندن فيما بين ١٣ مايو و ٢٢ يونيه سنة ١٩٥٤ ، وقدمت تقريرها إلى لجنة نزع السلاح التى قدمت بدورها تقريراً إلى الجمعية العامة فوافقت عليه بالإجماع بمقتضى قرار صدر فى ٤ نوفمبر سنة ١٩٥٤ . وتضمن هذا القرار تقريبا نفس ما تضمنه قرار ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٥٣ . وأهم ما فيه أنه قد طلب من لجنة نزع السلاح ، واللجنة الفرعية التابعة لها أن تستمرا فى عملهما . ثم اجتمعت اللجنة الفرعية فى لندن فيما بين فبراير ومايو سنة ١٩٥٥ ، ثم فى نيويورك فيما بين أغسطس واكتوبر سنة ١٩٥٥ .

ووافقت الجمعية العامة فى دورتها العاشرة على قرار جديد صدر فى ١٦ ديسمبر سنة ١٩٥٥ يطلب من اللجنة أن تدرس مشروعات معينة تقدم بها رئيس كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى ورؤساء وزارات كل من انجلترا وفرنسا . وقامت اللجنة الفرعية بدراسة هذه المشروعات فى اجتماعات لها تمت فى لندن فى مارس سنة ١٩٥٦ ، ثم اجتمعت لجنة نزع السلاح فيما بين ٣ و ٦ يوليه سنة ١٩٥٦ دون أن تصل إلى نتائج إيجابية .

والمبادىء العامة التى تكاد تكون لجنة نزع السلاح قد اتفقت عليها هى :

(١) أن برنامج تخفيض التسلح يجب أن يتم على مراحل .

(٢) أن يكون تخفيض الأسلحة العادية ، وتخفيض القوات المسلحة تحت رقابة دولية .

(٣) إيقاف إنتاج الأسلحة الذرية .

(٤) وضع نظام للتفتيش بطريق الجو .

(٥) وضع الإجراءات اللازم اتخاذها ضد الاعتداءات المفاجئة .

(٦) الاتفاق على أن عملية تخفيض التسلح توقف فى حالة ما إذا خالفت إحدى الدول قواعد هذا التخفيض .

ومع كل هذا فإن هوة الخلاف بين الاتحاد السوفييتى والدول الغربية ما زالت عميقة فلم يتم إلى الآن اتفاق على نقطة البداية فى العمل على تنفيذ هذا البرنامج إذ ترى الدول الغربية أن التسويات السياسية فى أوربا يجب أن تسبق تخفيض التسلح ، بينما يرى الاتحاد السوفييتى أن تخفيض التسلح يجب أن يكون له السبق على التسويات السياسية .

وإلى جانب ذلك توجد أوجه أخرى للخلاف بين الجهتين منها معرفة الهيئة التى يوكل إليها أمر الإشراف على برنامج التخفيض ، ومنها الخلاف على أساليب التفتيش الجوى والبرى .

وإن تكن كل مجهودات الأمم المتحدة فى هذا السبيل لم تثمر إلى الآن فهناك شىء واحد قد يكون مدعاة للتفاؤل هو أن لجنة نزع السلاح قد وصلت إلى ما يشبه الاتفاق بشأن عدد القوات العسكرية التى يجب تكون لكل دولة من الدول الكبرى فى أول مرحلة من مراحل تخفيض التسليح .

ثانياً : مناقشة أى مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم الدولى

هذه الوظيفة فى حقيقة أمرها متفرعة من الوظيفة العامة التى تقدم إيضاحها ، والتى تناقش الجمعية العامة بمقتضاها جميع شئون الأمم المتحدة . وهذه الوظيفة تتضمن أحكامها الفقرة الثانية من المادة ١١ إذ تقول « للجمعية العامة أن تناقش أى مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى يرفعها إليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة ، أو مجلس الأمن ، أو دولة ليست من أعضائها وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٣٥ ، ولها — فيما عدا ما تنص عليه المادة الثانية عشرة — أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن ، أو لمجلس الأمن ، أو لكليهما معا »

ويرد على تلك الوظيفة قيدان :

أما الأول فهو عام متعلق بطبيعة سلطة الجمعية العامة ، وقد ورد ذكره فى آخر الفقرة الثانية من المادة ١١ ومجمله أنه إذا ما عرضت مسألة « يكون من الضرورى فيها القيام بعمل ما ينبغى أن تحيلها الجمعية العامة على مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده » .

والمقصود « بالعمل » هو أعمال القهر والقمع المنصوص عنها فى الفصل السابع من الميثاق ، والتى تقضى بفرض العقوبات السياسية والاقتصادية والعسكرية على الدول المخلة بالتزامات الميثاق ، أو بقرارات هيئاته العاملة . أما كافة الأعمال الإيجابية الأخرى مثل إيفاد لجنة تحقيق ، أو مطالبة الدول باتخاذ إجراء معين ، أو مطالبتها بالامتناع عن إجراء معين ، فكل ذلك من صميم اختصاص الجمعية العامة ، وإن لم يكن صدور تلك القرارات إلا فى صورة توصيات ليس لها إلا قوة أدبية (١) . وقرار الجمعية العامة الصادر

(١) أنظر تحليلنا لماهية التوصية فى الجزء الأول من هذا الكتاب صفحة ١٧٨ .

فى ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٤٧ بشأن تقسيم فلسطين يعتبر دليلا واضحاً على قدرة الجمعية العامة على إصدار قرارات باتخاذ تدابير إيجابية .

أما القيد الثانى فهو خاص بتوزيع العمل بين الجمعية العامة ومجلس الأمن فى شئون حفظ السلام . وقد ورد هذا القيد فى المادة ١٢ من الميثاق وهى التى تقضى بأنه عندما يباشر مجلس الأمن ، بصـــدد نزاع أو موقف ما ، الوظائف التى رسمت فى الميثاق فليس للجمعية العامة أن تقدم أى توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب ذلك منها مجلس الأمن . ويخطر الأمين العام ، بموافقة مجلس الأمن ، الجمعية العامة فى كل دور من أدوار انعقادها بكل المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدولى التى تكون محل نظر مجلس الأمن ، كذلك يخطرها أو يخطر أعضاء الأمم المتحدة إذا لم تكن الجمعية العامة فى دور انعقادها ، بفراغ مجلس الأمن من نظر تلك المسائل ، وذلك بمجرد انتهائه منها [١] .

وعلى أساس هذا الاختصاص العام الذى تتمتع به الجمعية العامة فى شئون حفظ السلام الدولى رفعت إليها عدة مسائل دولية من دولة عضو فى الأمم المتحدة [٢] ، أو مجموعة من الدول الأعضاء فيها [٣] ، أو من مجلس الأمن ، أو من دول غير أعضاء فى الأمم المتحدة .

---

(١) من أمثلة ذلك قرار مجلس الأمن الصادر فى ٤ نوفمبر سنة ١٩٤٦ بحذف المسألة الأسبانية من جدول أعمال مجلس الأمن ، والقرار الصادر فى ١٥ سبتمبر سنة ١٩٤٧ بحذف المسألة اليونانية من جدول أعمال المجلس .

(٢) من أمثلة ذلك شـكوى بورما بشأن اعتداء حكومة الصين الشعبية على حدودها ، وقد صدر بشأن هذه الشـكوى القرار رقم ٧١٧ / ٧ .

(٣) من ذلك إدراج القضية التونسية والمراكشية فى جدول أعمال الجمعية العامة بناء على طلب مجموعة الدول الافريقية الآسيوية ، وقد صدر بشأن هاتين القضيتين القراران رقم ٦١١/٧ و ٦١٢ / ٧ .

ومن ناحية أخرى أصدرت الجمعية العامة عدة توصيات استنادا إلى أحكام المادة ١١ من الميثاق . وكانت تلك التوصيات موجهة تارة إلى دول أعضاء فى الأمم المتحدة (١) وتارة إلى دول غير أعضاء فيها (٢) ، أو إلى مجلس الأمن (٣) أو إلى رئيس الجمعية العامة (٤) .

أما الموضوعات التى تناولتها تلك التوصيات فيستخلص مما تضمنته المادة ١١ من الميثاق أنها ثلاثة أنواع :

ا — التوصيات الخاصة بالمبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن الدولى (٥) .

ب — التوصيات الخاصة بنزع السلاح وتنظيم التسليح (٦) .

ج — التوصيات الخاصة بالمنازعات والمواقف الدولية التى ترفع إلى الجمعية العامة . والقسم الأخير منها يتنوع بتنوع الموضوعات التى يراد علاجها . فمن ذلك التوصية التى تطلب من أطراف النزاع أن يفضوا

---

(١) من أمثلة ذلك التوصية الموجهة إلى الدول الكبرى لتسوية مشكلات مابعد الحرب وابرام معاهدات الصلح مع الدول المهزومة . (قرار ١٩٠ / ٣)

(٢) من ذلك التوصيات الصادرة إلى ألبانيا وبلغاريا ، ولم تكونا وقتئذ من أعضاء الأمم المتحدة ، بمطالبتهما بفض مابينهما وبين اليونان من منازعات [القرارات رقم ١٠٩ / ٢ ، ١٩٣ / ١) / ٣ ، ١٩٣ (ب) / ٣ ، ٢٨٨ (ا) ٤]

(٣) من ذلك التوصية الموجهة إلى مجلس الأمن بشأن المسألة الأسبانية (قرار ١١٤ / ٢)

(٤) من ذلك التوصية الموجهة إلى رئيس الجمعية العامة ليتولى إنشاء لجنة تتكون من ثلاثة أشخاص يكون هو أحدهم وتقوم بفحص شروط إيقاف النار فى كوريا (قرار ٣٨٤/ ٥)

(٥) من ذلك التوصيات الخاصة بانشاء الجمعية الصغيرة (قرار ١١١/٢) ومد أجلها (قرار ١٩٦ / ٣ ، ٢٩٥/٤) والتوصيات الخاصة بتنمية التعاون الدولى فى الميدان السياسى (قرار ٢٦٨ (ا) ، (ب) ، (ح) ، (د) / ٣] والتوصية الخاصة بانشاء لجنة دائمة للمساعى الودية [قرار ٣٧٩ / ٥] .

(٦) انظر تفصيل ذلك فيما كتب تحت هذا العنوان فى البحث السابق .

ما بينهم من خلاف [١] . والتوصيات التى تطلب من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة إتخاذ إجراء معين [٢] . والتوصية بإنشاء لجنة جديدة تتولى فض النزاع أو الموقف الدولى ، أو تقوم بالتوفيق بين أطراف النزاع أو الموقف ، أو تتولى الإشراف على تنفيذ توصية الجمعية العامة التى تكون قد صدرت قبل ذلك بخصوص نزاع أو موقف معين [٣] . والتوصية بإنشاء هيئة فرعية جديدة تابعة للأمم المتحدة لمساعدتها فى حفظ السلام والأمن الدولى [٤] .

ومن كل هذه الأمثلة يتضح لنا كيف مارست الجمعية العامة حقها فى مناقشة «أية مسألة يكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى» وكيف زاحمت مجلس الأمن فى تلك المهمة الجوهرية .

ثالثا : تسوية المواقف الدولية

ذكرت المادة ١٤ من الميثاق أن « للجمعية العامة أن توصى باتخاذ التدابير لتسوية أى موقف مهما يكن منشؤه تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة ، أو يعكر صفو العلاقات الودية بين

(١) من ذلك القرار ٦١١ / ٧ الخاص بالمسألة التونسية ، والقرار ٦١٢ / ٧ الخاص بالمسألة المراكشية .

(٢) من ذلك القرار ١/٣٩ الذى يطلب من الدول الأعضاء أن تقطع علاقاتها الديبلوماسية مع حكومة الجنرال فرانكو فى أسبانيا والقرار ٥٠٠/٥ الذى يطلب من الدول الأعضاء مقاطعة الصين الشعبية بألا تبيع لها المعدات الحربية ، والمواد التى يمكن استخدامها فى المجهود الحربى

(٣) من ذلك القرار الخاص بإنشاء لجنة مهمتها مراقبة الحالة على الحدود اليونانية [قرار ١٠٩ / ٢] .

(٤) من ذلك القرار ١١١ /٢ الذى انشئت الجمعية الصغيرة بموجبه ، والقرار ٣٧٧ / ٥ الذى عرف فيما بعد باسم قرار الاتحاد للسلام ، والذى نشأت بموجبه لجنة مراقبة السلام ، ولجنة التدابير الجماعية .

الأمم ، ويدخل فى ذلك المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام هـذا الميثاق الموضحه لمقاصد الأمم ومبادئها » .

واختصاص الجمعية العامة بمقتضى حكم هذه المادة يشمل معالجة كل موقف: [ا] قد يضر الرفاهية العامة [ب] قد يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم.

أما سلطة الجمعية العامة بمقتضى هذا النص فهى قاصرة على مناقشة المواقف الدولية وإصدار التوصيات بصددها . وأما ممارستها سلطة التوصية فإنها تخضع فيها للقيد العام الوارد فى المادة ١٢ فلا يجوز لها أن تصدر توصية فى موقف يكون موضع نظر مجلس الأمن حينئذ .

وقد استندت انجلترا على أحكام المادة ١٤ فى طرح قضية فلسطين على الجمعية العامة فى إبريل سنة ١٩٤٧ كما أن الجمعية استندت كذلك على هـذه المادة لإنشاء لجنة مؤقته لهـذه القضية ولإصدار قرار التقسيم فى ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٤٧ (قرار ١٨١ / ٢) . كذلك استندت حكومة الهند على أحـكام المادتين ١٠ ، ١٤ من الميثاق عندما عرضت على الجمعية العامة مسألة معاملة الهنود فى جنوب إفريقية ، وأصدرت الجمعية العامة كافة التوصيات الخاصة بهذا الموضوع على أساس أن تلك المعاملة قد يترتب عليها إساءة العلاقات بين الهند وباكستان من جانب ، واتحاد جنوب إفريقية من الجانب الآخر[1].

وعندما عرضت يوغوسلافيا فى ٩ نوفمبر سنة ١٩٥١ على الجمعية العامة مسألة الحركات المعادية التى تقوم بها على حدودها الدول المجاورة لها ، استندت أيضا على أحكام المادة ١٤ . وبهذا أصدرت الجمعية العامة توصيتها فى هـذا الشأن فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٥١ وفيها طلبت من الدول المشتركة فى هـذا الموقف الدولى فض الإشكال بالطرق الودية (قرار ٥٠٩ / ٦)

---

(١) القرارات التى أصدرتها الجمعية العامة فى هذا الموضوع هى رقم ٤٤ / ١ ، ٢٦٥ / ٣ ، ٥/٣٩٥ ، ٦/٥١١ ، ٧/٦١٥ ، ٨/٧١٩ ، ٨/٨٣١ .

وقد اختلفت الدول المشتركة فى مؤتمر سان فرنسسكو فى كون أحكام المادة ١٤ تخول الجمعية العامة سلطة إعادة النظر فى المعاهدات الدولية التى قد تضر بالرفاهيه العامة ، أو تعكر صفو العلاقات الودية بين الدول . وحسما لهذا النزاع صدر من مندوب الولايات المتحدة تصريح اعتبر تفسيرا للمادة ١٤ وجاء فيه أن الجمعية العامة بمقتضى هذه المادة يحق لها إصدار التوصيات الخاصة بإعادة النظر فى المعاهدات الدولية إذا كانت تلك المعاهدات مما يضر بالرفاهية أو مما يعكر صفو العلاقات الودية بين الدول[١] .

وقد طرحت هـذه المسألة أمام الجمعية العامة حين تقدم مندوب الأرجنتين فى أغسطس سنة ١٩٤٧ يطلب من الجمعية أن تدرج فى جدول أعمالها موضوع إعادة النظر فى معاهدة الصلح التى أبرمت مع أيطاليا . ودارت حول هـذا مناقشات حادة ولكن لم تسفر عن نتيجة إيجابية لأن مندوب الأرجنتين سحب اقتراحه فى ١٩ نوفمبر سنة ١٩٤٧[٢] .

(١) أهم ماجاء فى هذا التصريح التفسيرى هو أن وضع نظام خاص بإعادة النظر فى المعاهدات « قد يؤدى إلى أن تميـل الهيئة الجديدة نحو إعادة النظر ميلا شديداً ، أو تشجع على طلبه حتى فى خارج الأحوال التى تقتضيه ، كما ذكر أنه من التناقض أن توصف الهيئة الجديدة بأنها قيمة على النزاهة الدولية فى الوقت الذى تنصرف فيه إلى الإغراء بعدم احترام المعاهدات ، مع أن هذا الاحترام هو مادة تلك النزاهة وأداتها . ولاحظ أن اهتمام الجمعية يجب ألا يوجه إلى هـذه المعاهدات لذاتها بل الأحوال التى يمكن أن تخل بالرفاهية العامة أو تعـكر صفو العلاقات الودية بين الأمم . فقد تدعو حالة تلك الرفاهية العامة لا إلى تعديل معاهدة ما بل إلى احترامها . وزاد على ذلك أنه ليس من الحـكمة أن يربط النص الواسع للفقرة السادسة ربطا خاصا بموضوع إعادة النظر فى المعاهدات . وفى اعتقاده أن الفقرة الخاصة بتسوية أى موقف تسوية سلميه ، أيا كان منشؤه ، يجب ألا تحمل على معنى نفى حق الجمعية فى إعادة النظر فى المعاهدات بل إذا نشأ عن قيام معاهدة ما موقف ترى الجمعيـة أنه يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم فللجمعية العامة أن تشير بما تراه فى هـذه الظروف . » (أنظر ص ٢٣ من تقرير وزارة الخارجية السالف الذكر) .

(٢) مما سبب تشعب المناقشات فى هذه المسألة وأدى إلى تعقيدها كون إيطاليا حينئذ كانت تعتبر دولة معادية وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الميثاق . فتمسك معارضوا الاقتراح بأحكام المادة ١٠٧ من الميثاق وهى تحول دون استفادة الدول المعادية بأحكام الميثاق التى منها المادة ١٤ وبذلك لايحق للجمعية العامة إعادة النظر فى معاهدة الصلح مع إيطاليا .

رابعاً : إنماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى

نصت الفقرة الأولى (ا) من المادة ١٣ من الميثاق على أن من مهام الجمعية العامة « إنماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه » . وعملا بأحكام هذه الفقرة أنشأت الجمعية العامة لجنة مؤقتة سميت (لجنة التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه)[١] وعهد إليها بحث هذا الموضوع وتقديم توصيات بشأنه . وتقدمت هذه اللجنة بتقرير أوصت فيه بإنشاء لجنة تتمتع بشىء من الدوام ويناط بها القيام بتحقيق هذا الغرض ، وتشكل من فقهاء ذوى مكانة ممتازة يختارون على أنهم خبراء لا على أنهم يمثلون حكوماتهم . وقد وافقت الجمعية العامة على ذلك فى ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٤٧ وعلى هذا تم إنشاء لجنة القانون الدولى التى تقدمت الإشارة إليها فى هذا الكتاب . وكان أول انعقاد لهذه اللجنة سنة ١٩٤٩ ووضعت عدة مشروعات منها مشروع بيان حقوق الدول وواجباتها ، ومنها صياغة المبادىء القانونية التى أقرها ميثاق محكمة نورنبرج لمجرمى الحرب ، ومنها مشروع ببيان الجرائم المخلة بالسلم وبأمن الإنسانية ، ومنها مشروع خاص بتعريف العدوان وتحديده ، ومشروع دراسة إقامة محكمة جنائية دولية ، ودراسة موضوع التحفظات فى المعاهدات الجماعية ، ومشروع خاص بتخفيض حالات اللاجنسية والعمل على القضاء عليها .

ولم تكتف الجمعية العامة بأعمال لجنة القانون الدولى لإنماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى والقانونى ، بل كلفت الأمانة العامة بإعداد مشروعات فى هذا المجال ،[٢] كما أوصت الدول الأعضاء بأخذ التدابير

---

(١) تم ذلك بموجب القرار رقم ١/٩٤ .

(٢) من أمثلة ذلك القرار ٥/٤٨٩ .

اللازمة فى بلادهم لتحقيق هـذا الهدف (١) ، وكذلك أنشأت لجانا مؤقتة لدراسة بعض نوحى هذا التعاون (٢) .

ولم تأت تلك المجهودات بالثمرة التى كانت ترجى منها لأن إنماء التعاون السياسى بين الدول عن طريق القانون الدولى عملية تحتاج إلى زمن طويل لما يتطلبه تدوين القواعد القانونية واقرارها من إجراءات مستفيضة .

[ج] تنمية التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية

نصت الفقرة الأولى (ب) من المادة ١٢ من الميثاق على أن من وظائف الجمعية إنشاء دراسات وإصدار توصيات بقصد « إنماء التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية ، والإعانة على تحقيق حقوق الإنسان ، والحريات الأساسية للناس . . . . »

ثم تقضى الفقرة الثانية من هذه المادة أيضا بأن « تبعات الجمعية العامة ووظائفها وسلطاتها الأخرى فيما يختص فى الفقرة (ب) السابقة مبينة فى الفصلين التاسع والعاشر من هذا الميثاق » .

وقد قررت المادة ٦٠ من الميثاق أن « مقاصد الأمم المتحدة (فى شئون التعاون الاقتصادى والاجتماعى) تقع مسئولية تحقيقها على عاتق الجمعية العامة ، كما تقع على عاتق المجلس الاقتصادى والاجتماعى تحت إشراف الجمعية العامة » . وعليه فالجمعية العامة هى صاحبة الاختصاص الأصيل فى تلك الشئون ولا يمارسها المجلس إلا نائباً عنها ، وبتوجيه منها .

---

(١) من ذلك القرار رقم ٢/١٣٧ الذى تطلب فيه الجمعية العامة من الدول الأعضاء أن يعملوا على تدريس أهداف الأمم المتحدة ومبادئها وأعمالها فى مدارسهم .

(٢) من ذلك لجنة المحكمة الدولية الجنائية التى أنشئت بموجب القرار ٤٨٩/٥ ، واللجنة الخاصة بدارسه تعريف العدوان التى أنشئت بموجب القرار ٧/٦٨٨ وقد أعيد تشكيلها سنة ١٩٥٤ .

وباشرت الجمعية العامة تلك الوظيفة بطريق مطالبة الهيئات العاملة فى الأمم المتحدة أوجهات أخرى بإقامة دراسات فى شئون التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، وإصدار توصيات إلى تلك الهيئات المختلفة بشأن هذا التعاون .

أما الدراسات فقد طالبت بها المجلس الاقتصادى والإجتماعى [1] ، والأمانة العامة للأمم المتحدة [2] ، والوكالات المتخصصة [3] ، وأحيانا كانت تطالب بها الدول الأعضاء [4] .

أما التوصيات فقد قامت بإعدادها اللجنتان المختصتان بذلك وهما اللجنة الاقتصادية واللجنة الاجتماعية ، وأحياناً كانتا تعملان معاً . وقد تضمنت تلك التوصيات موضوعات مختلفة تشمل كافة صور التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية مثل تعمير الأراضى البور [5] ، ومساعدة لاجئى فلسطين [6] ، ومسألة الرق [7] ، وإعادة تعمير كوريا [8] .

(١) من ذلك القرار ١٢٠ / ٢ الذى يطلب من المجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتولى دراسة العناصر التى ستتشكل بمقتضاها اللجنة الإقليمية للشرق الأوسط التابعة له .

(٢) من ذلك القرار ٤٠٣/٥ الذى يطلب من الأمانة العامة القيام بدراسة عن الدخل القومى فى البلاد المختلفة .

(٣) من ذلك القرار ١٢٨ / ٣ الذى يطلب من هيئة العمل الدولية أن تعجل بدراسة القواعد الخاصة بضمان حقوق النقابات وحريتها .

(٤) من ذلك القرار ١٢٧/٢ الذى يطلب من حكومات الدول الأعضاء أن تدرس ، فى نطاق مايسمح به قانونها الداخلى ، الإجراءات الخاصة بمقاومة الاشاعات ، والبيانات الكاذبة التى قد تعكر العلاقات الودية بين الدول .

(٥) أنظر القرار ٤٠٢ / ٥ .

(٦) أنظر القرار ٢١٢ / ٣ .

(٧) أنظر القرار ٢٧٨ / ٣ .

(٨) أنظر القرار ٤١٠ / ٥ .

ومن مهام الجمعية العامة المتعلقة بتنمية التعاون الدولى النظر فى الترتيبات المالية التى قد تتم بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة، ودراسة الميزانيات الإدارية لتلك الوكالات والموافقة عليها. [١] وقد عهدت الجمعية العامة بتلك المهمة إلى اللجنة الاستشارية لشئون الميزانيـــة والإدارة ، وإلى المجلس الاقتصادى والاجتماعى . فقـد التزمت الوكالات المتخصصة بموجب الاتفاقات الواصلة التى أبرمت بينها وبين الأمم المتحدة أن تقدم ميزانيتها للجمعية العامة للنظر فيها [٢] ، وبناء على ذلك قدمت الجمعية العامة ، وفقاً لاقتراحات اللجنة الاستشارية لشئون الميزانية والإدارة والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، عدة توصيات للوكالات المتخصصة لتنسيق أساليبها الإدارية ، وأوضاع ميزانيتها [٣] ، وقواعد الأفضلية فى تنفيذ مشروعاتها [٤] .

ومهما يكن الأمر فإنا لا نستطيع الإبانة عن نشاط الجمعية العامة فى شئون الاقتصاد والاجتماع من كافة جوانبه إلا حين نتصدى لدراسة المجلس الاقتصادى والاجتماعى لأنه هو الأداة العاملة المتفرغة لتنشيط هذا التعاون .

(د) الاشراف على نظام الوصاية

نصت المادة ١٦ من الميثاق على أن « تباشر الجمعية العامة الوظائف التى رسمتها لها بمقتضى الفصلين الثانى عشر ، والثالث عشر فيما يتعلق بنظـام الوصاية الدولية » وأشارت المادة بعد ذلك التعميم إلى وظيفة خاصة تقوم

---

(١) أنظر الفقرة الثالثة من المادة ١٧ من الميثاق .

(٢) أنظر الجزء الأول من هذا الـكتاب صفحتى ١٥٨ ، ١٥٩ .

(٣) أنظر القرارات ٣١١ / ٤ ، ٤٤٧ / ٤ ، ٤٥٦ / ٥ .

(٤) أنظر القرارات ٤١٣ /٥ ، ٨٤٤ / ٩ .

بهـا الجمعية العامة وذلك بقولها : « ويدخل فى ذلك المصادقة على اتفاقات الوصاية بشأن المواقع التى لا تعتبر أنها مواقع استراتيجية » .

والمادة ٨٥ من الميثاق فيها تأكيد لذلك إذ أنها تقول : « تباشر الجمعية العامة وظائف الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقات الوصاية على كل المساحات التى لم ينص على أنهـا مواقع استراتيجية ، ويدخل فى ذلك إقرار شروط اتفاقات الوصاية ، وتغييرها أو تعديلها » .

ووفقاً لهـذه الأحكام قامت الجمعية العامة بمباشرة أعمالهـا فى شئون الوصاية على الوجه التالى :

١ — صدقت على اتفاقات الوصاية التى وضعت بمقتضاها تلك الأقاليم تحت هـذا النظام . وقد وافقت على ثمانية اتفاقات خاصة بالوصاية فى ١٣ ديسمبر سنة ١٩٥٦ ، وعلى اتفاقية تاسعة فى أول ديسمبر سنة ١٩٤٧ [(١)] ثم أوصت بوضع إقليم الصومال تحت وصاية إيطاليا (قرار ٢١ نوفمبر سنة ١٩٤٩) وطلبت من مجلس الوصاية أن يتولى إعداد الاتفاقية التى تبرم بين إيطاليا والأمم المتحدة بشأن هذه الوصاية . وصدقت على تلك الاتفاقية فى ٢ ديسمبر سنة ١٩٥٠ .

٢ — درست فى كل دورة من دوراتها العادية تقارير مجلس الوصاية التى تتلقاها منـــه وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة ١٥ من الميثاق ، ووافقت على تلك التقارير . وكانت أحيانا تتضمن موافقتها توصيات لمجلس الوصاية بشأن هذه التقارير أو بشأن أمور الوصاية بوجه عام . ولجنة الوصاية التابعة للجمعية العامة هى التى تتولى دراسة تلك التقارير ، وتقوم

---

(١) أنظر صفحة ١٦٠ من الجزء الأول من هذا الكتاب .

بإعداد التوصـــيات الخاصة بها [١] .

٣ — قبلت العرائض التى وجهت إلى الأمم المتحدة من أهالى الأقاليم المشمولة بالوصاية ودرستها عن طريق لجنة الوصاية التابعة لها ، كما استمعت إلى شكاوى من تقدموا إليها من أهلى هذه الأقاليم ، وأصدرت فى كل ذلك التوصيات التى كانت تراها مناسبة [٢] .

٤ — اتخذت قرارات إيجابية متنوعة فى شئون نظام الوصاية . منهـا ماهو خاص بتحديد تاريخ استقلال إقليم مشمول بالوصاية [٣] ، ومنهاماهو خاص بتمويل مشروعات اقتصادية فى إقليم مشمول بالوصاية [٤] ، وما هو خاص بطلب إجراء استفتاء فى إقليم مشمول بالوصاية لمعرفة رأى سكانه فى تقرير مصيرهم [٥] ، ومنها ما هو خاص بمطالبة الدولة القائمة بالوصاية

(١) من أمثلة ذلك القرار رقم ٨٥٧ / ٩ الصادر فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٥٤ الذى يتضمن موافقة الجمعية العامة على تقرير أعمـال مجلس الوصاية عن الفترة الواقعة بين ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٣ و ١٦ يوليه سنة ١٩٥٤ .

(٢) من أمثلة ذلك القرار رقم ٨٥٨ / ٨ والقرار ٨٩٥ / ٩ وهما اللذان أصدرتهما الجمعية العامة بعد النظر فى عرائض وشكاوى أهالى إقليم الـكاميرون الموضوع تحت وصاية فرنسا .

(٣) من ذلك القرار الخاص بنقل الصومال من الوصاية الإيطالية إلى الاستقلال سنة ١٩٦٠ (قرار ٧٥٧ / ٧) .

(٤) من أمثلة ذلك القرار رقم ٨٨٥ / ٩ الخاص بتمويل المشروعات الاقتصادية فى إقليم الصومال .

(٥) من ذلك القرارات التى صدرت من الجمعية العامة سنة ١٩٥٤ وسنة ١٩٥٥ والتى ترتب عليها إجراء استفتاء أهالى التوغولند المشمولة بالوصاية الانجليزية فى ٩ مايو ســنة ١٩٥٦ ليختاروا بين الانضمام إلى إقليم ساحل الذهب ونيل استقلال فى ظل هذا الانضمام أو البقاء تحت نظام الوصاية إلى أن يتم مستقبلا تحديد وضعها السياسى . وقد أسفر الاستفتاء عن اختيار ٥٨ ٪ من السكان الانضمام إلى ساحل الذهب الذى تقرر استقلاله فى ٦ مارس سنة ١٩٥٧ تحت اسم غانا .

أن تتولى تعيين الحدود الجغرافية للإقليم الذى تحت وصايتها (١) ، وغير ذلك من القرارات (٢) التى يتبين منها أن للجمعية العامة اختصاصاً شاملا فى شئون الوصاية الدولية ، وأن مهمة مجلس الوصاية هو أن يساعد الجمعية العامة فى القيام بهذه الوظائف على أن يكون فى عمله هـــذا تحت إشرافها (٣) .

(ﻫ) الاشراف على ادارة الامم المتحدة وعلى ميزانيتها

الجمعية العامة للأمم المتحدة هى الهيئه الوحيدة التى يمثل فيها جميع أعضاء المنظمة الدولية وهـذا صار من مهامها انتخاب أعضاء المجالس المحدودة التى تعمل فى الأمم المتحدة ، وهـذا يتضمن معنى الإشراف على الإدارة العامة للأمم المتحدة . وعلى ذلك فهى تنتخب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن (٤) وأعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى (٥) ، والأعضاء غير الدائمين فى مجلس الوصاية (٦) ، وتشترك مع مجلس الأمن فى انتخاب قضاة محـكمة العدل (٧) ، والأمين العام للأمم المتحدة (٨) .

---

(١) من ذلك القرار ٨٥٤ / ٩ الصادر فى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٥٤ ، والقرار ٩٤٧ / ١٠ الصادر فى ١٥ ديسمبر سـنة ١٩٥٥ وفيهما توصـية لـكل من حكومة إيطاليا وحكومة الحبشة بالعمل على الدخول فى مفاوضات واستعجال إنهائها لتعيين الحدود بين الصومال والحبشة . وفى ٣ مايو سنة ١٩٥٦ صدر من الدولتين بيان فى اديس أبابا يشير إلى أن الدولتين ما زالتا تتفاوضان للوصول إلى تعيين تلك الحدود .

(٢) أصدرت الجمعية العامة فى السنوات العشر الأخيرة نحو تسعين قراراً بتوصيات أو اقتراحات أو دعوات تتعلق بشئون الوصاية .

(٣) أنظر الفقرة الثانية من المادة ٨٥ من الميثاق .

(٤) أنظر المادة ٢٣ من الميثاق .

(٥) أنظر المادة ٦١ من الميثاق .

(٦) أنظر المادة ٨١ فقرة ج من الميثاق .

(٧) أنظر المادة ٤ من النظام الأساسى لمحـكمة العدل الدولية .

(٨) أنظر المادة ٩٧ من الميثاق .

وتضع الجمعية العامة اللوائح التى تعمل الأمانة العامة بمقتضاها [1] ، وبناء على هذا أصدرت فى ١٣ فبراير سنة ١٩٤٦ قرار ينظم تكوين الأمانة وينظم تعيين موظفيها . وكذلك وضعت نظاما لعمل الموظفين ومرتباتهم ، ثم أدخلت عليه بعد ذلك عدة تعديلات [2] . وأنشأت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة فى ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٤٩ للفصل فى دعاوى موظفى الهيئة بشأن عقود استخدامهم . وظلت تلك المحكمة تعمل حتى صدر قرار من الجمعية العامة ، تحت ضغط من الولايات المتحدة ، بتقييد اختصاصات هذه المحكمة والحد من سلطاتها [3] .

ومن اختصاص الجمعية العامة التصديق على الميزانية وتقرير أنصبة الدول الأعضاء التى يساهمون بها .

وقد قضت الفقرة الأولى من المادة ١٧ على أن « تنظر الجمعية العامة فى ميزانية الهيئة ، وتصدق عليها » .

وتمر إجراءات إعداد الميزانية والتصديق عليها فى أربع مراحل :

١ — تقوم الإدارة المختصة فى الأمانة بوضع تقدير للنفقات اللازمة للبرنامج المزمع تنفيذه ، ويعرض ذلك على الأمين العام ليتولى التنسيق بين مقتضيات الميزانية ومقتضيات السياسة العامة للأمم المتحدة ، ويصوغ من ذلك مشروع ميزانية .

٢ — تقدم هذه الميزانية إلى اللجنة الاستشارية لشئون الميزانية

(١) أنظر الفقرة الأولى من المادة ١٠١ من الميثاق .

(٢) من هذه التعديلات ما صار إليه نظام الموظفين ومرتباتهم بموجب قرار ٢ فبراير سنة ١٩٥٢ . ثم عدل بعد ذلك فى الدورات التالية . وفى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٩ وافقت الجمعية العامة على نظام معاشات وتأمين الموظفين .

(٣) أنظر القرار ٩٠٧ / ١٠ الصادر فى ٨ نوفمبر سنة ١٩٥٥ .

والإدارة فتتولى بحثها من جوانبها المالية والإدارية، وتقدم توصيات بشأنها.

٣ — يعرض مشروع الميزانية وتوصيات اللجنة السالفة الذكر على لجنة الميزانية والإدارة التابعة للجمعية العامة أثناء انعقادها فتقوم بمناقشة الميزانية من حيث أسس نشاط الهيئة وسياستها العامة. فاذا انتهت اللجنة من بحثها قدمت مشروعا نهائيا بالميزانية إلى الجمعية العامة.

٤ — توافق الجمعية العامة على الميزانية، كما توافق على التعديلات ولها أن تحدث ماتراه من تغيير. وتصدر الموافقة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة ١٨ من الميثاق.

وكانت ميزانية الأمم المتحدة سنة ١٩٤٦ لا تتجاوز عشرين مليون دولار، ولكنها ارتفعت فيما بعد حتى وصلت إلى نحو خمسين مليون دولار سنة ١٩٥١ وظلت بعد ذلك تتراوح بين سبعة وأربعين وخمسين مليونا من الدولارات[(١)].

ومن اختصاص الجمعية العامة أيضا تقرير أنصبة الدول الأعضاء فى هذه الميزانية وقد نصت الفقرة الثانية من المادة السابعة عشرة على أن «يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التى تقررها الجمعية العامة». ووفقا لهذا النص شكلت الجمعية العامة فى فبراير سنة ١٩٤٦ لجنة الاشتراكات، وعهدت إليها أمر تحديد أنصبة الدول الأعضاء وفقا لإمكانيات كل دولة. وتقدر تلك الإمكانيات بالنظر إلى الدخل الفردى لكل دولة، وبما يطرأ على اقتصادياتها من اختلال بسبب الحرب، وبقدرتها فى الحصول على النقد

(١) فى سنة ١٩٤٦ كانت الميزانية بالدولارات : ١٩،٣٩٠،٠٠٠ . وفى سنة ١٩٤٧ كانت ٢٧،٧٤٠،٠٠٠ . وفى سنة ١٩٤٨ كانت ٣٤،٨٢٥،١٩٥ . وفى سنة ١٩٤٩ كانت ٤٣،٤٨٧،١٢٨ . وفى سنة ١٩٥٠ كانت ٤٩،٦٤١،٧٧٣ . وفى سنة ١٩٥١ كانت ٤٧،٧٩٨،٦٠٠ . وفى سنة ١٩٥٢ كانت ٤٨،٠٩٦،٧٨٠ . وفى سنة ١٩٥٣ كانت ٤٨،٣٢٧،٧٠٠ . وفى سنة ١٩٥٤ كانت ٤٧،٨٢٧،١١٠ وفى سنة ١٩٥٥ كانت ٤٦،٩٦٣،٨٠٠ . وفى سنة ١٩٥٦ كانت ٤٨،٥٦٦،٣٥٠ .

الأجنبي . وتتراوح أنصبة الدول بين ٠٫٠٤ وبين ٣٣/٣٣ في المائة .(١)

(١) وفيما يلي بيان بالنسبة المئوية لاشتراكات الدول الاعضاء في الميزانية عن سنة ١٩٥٦ :
أفغانستان ٠٫٠٦ — الأرجنتين ١٫٢٨ — استراليا ١٫٨٠ — بلجيكا ١٫٣٨ — بوليفيا ٠٫٠٥ — البرازيل ١٫٢٠ — بورما ٠٫١١ — جمهورية روسيا البيضاء ٠٫٥٣ — كندا ٣٫٦٣ — شيلي ٠٫٣٣ — الصين ٥٫٦٢ — كولومبيا ٠٫٤١ — كوستاريكا ٠٫٠٤ — كوبا ٠٫٣٠ — تشكوسلوفاكيا ٠٫٩٢ — الدانيمرك ٠٫٧٢ — جمهورية الدومينيك ٠٫٠٥ — الاكوادور ٠٫٠٥ — مصر ٠٫٤٠ — سلفادورا ٠٫٠١ — الحبشة ٠٫١٣ — فرنسا ٦٫٢٣ — اليونان ٠٫٢٢ — جواتيمالا ٠٫٠٧ — هاييتي ٠٫٠٤ — هندوراس ٠٫٠٤ — أيسلندا ٠٫٠٤ — الهند ٣٫٢٥ — اندونسيا ٠٫٥٦ — إيران ٠٫٣٠ — العراق ٠٫١٣ — إسرائيل ٠٫١٧ — لبنان ٠٫٠٥ — ليبير ٠٫٠٤ — لكسومبورج ٠٫٠٦ — المكسيك ٠٫٧٧ — هولندا ١٫٢٥ — زيلندا الجديده ٠٫٤٨ — نيكاراجوا ٠٫٠٤ — النرويج ٠٫٥٤ — باكستان ٠٫٦٠ — بناما ٠٫٠٥ — براجواى ٠٫٠٤ — البيرو ٠٫١٦ — الفيلبين ٠٫٤٥ — بولندا ١٫٧٠ — المملكة العربية السعودية ٠٫٠٧ — السويد ١٫٥٩ — سوريا ٠٫٠٨ — تايلند ٠٫١٨ — تركيا ٠٫٦٩ — أوكرانيا ٢٫٠٢ — اتحاد جنوب افريقية ٠٫٧٨ — الاتحاد السوفييتي ١٥٫٢٨ — انجلترا ٨٫٥٥ — الولايات المتحدة ٣٣٫٣٣ — أوروجواى ٠٫١٨ — فنزويلا ٠٫٤٧ — اليمن ٠٫٠٤ — يوغوسلافيا ٠٫٤٠

وبعد انضمام الست عشرة دولة في ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٥ اجتمعت لجنة الاشتراكات للنظر في إحداث التغيير اللازم في الأنصبة وقدمت مشروعا سيعرض على الجمعية العامة في دورتها المقبلة ، ويتضمن هذا المشروع مقداراً الأنصبة التي تخص الدول الأعضاء الجدد ، ومقدار ما يصيب أنصبته بعض الدول الأخرى من تخفيض . وقد حددت أنصبة الأعضاء الجدد على الوجه الآتي :

ألبانيا ٠٫٠٤ — النمسا ٠٫٣٦ — بلغاريا ٠٫١٤ — كمبوديا ٠٫٠٤ — سيلان ٠٫١١ — فنلندا ٠٫٣٧ — المجر ٠٫٤٦ — ايرلندا ٠٫١٩ — إيطاليا ٢٫٠٨ — الأردن ٠٫٠٤ — لاووس ٠٫٠٤ — ليبيا ٠٫٠٤ — نيبال ٠٫٠٤ — البرتغال ٠٫٢٥ — رومانيا ٠٫٥٠ — أسبانيا ٠٫١٤ .
ومن المنتظر أن يحدث تعديل آخر بعد انضمام السودان ، وتونس ، ومراكش .

المبحث الثانى

مجلس الأمن

(١) تكوين مجلس الأمن

[١] العضوية

مجلس الأمن هو أحد الفروع الرئيسية فى الأمم المتحدة . وهو الذى يتولى حفظ السلم والأمن الدوليين ، ويتألف كما جاء فى المادة الثامنة والعشرين من الميثاق « من أحد عشر عضوا من الأمم المتحدة ، وتكون جمهورية الصين وفرنسا واتحاد الجمهوريات السوفييتية الاشتراكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال إيرلندا ، والولايات المتحدة الأمريكية أعضاء دائمين فيه » وتنتخب الجمعية العامة ستة آخرين من الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين . ويراعى فى انتخابهم بوجه عام ، عاملان :

١ — مساهمتهم فى حفظ السلم والأمن الدوليين ، وفى تحقيق الأهداف الأخرى للهيئة .

٢ — التوزيع الجغرافى العادل للأعضاء غير الدائمين بحيث تمثل فى المجلس مناطق العالم الكبرى إلى جانب الدول الخمس العظمى .

وينتخب الأعضاء غير الدائمين لمدة سنتين غير قابلتين للتجديد . على أنه فى أول انتخاب للأعضاء غير الدائمين تم اختيار ثلاثة منهم لمدة سنة واحدة ، وثلاثة لمدة سنتين على أن تكون الانتخابات بعد ذلك لمدة سنتين باطراد . والغرض من ذلك أن تكون العضوية فى المجلس متداولة بين أكبر عدد ممكن من الأعضاء وفى أسرع وقت مستطاع ، ولا يكون تغيير أعضاء المجلس غير الدائمين مرة واحدة كل سنتين بل تتغير دفعة منهم فى كل سنة ،

وبذلك يتحقق شيء من الاستقرار فى تكوين المجلس واتجاهاته (١) .

وتكوين المجلس على هذا الوضع قد قوبل بانتقادات بعضها موجه إلى نظام المقاعد الدائمة ، وبعضها موجه إلى نظام المقاعد غير الدائمة (٢) .

أما النوع الأول من الانتقادات فيمكن إجماله فيما يلى :

١ — الدول ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن ذكرت بأسمائها ، وعلى ذلك فهى غير قابلة للتعديل إلا بتعديل الميثاق (٣) . وكان عهد عصبة الامم أفضل فى هذه الناحية لأنه خلا من عيب ذكر أسماء الدول ذات المقاعد الدائمة فى مجلس العصبة واكتفى بذكر كونها من الدول الرئيسية . ولذلك فإنه حين امتنعت الولايات المتحدة عن الاشتراك فى العصبة لم يترتب على امتناعها سقوط النص أو تعديله .

٢ — عدد المراكز الدائمة فى مجلس الأمن جامد . بمعنى أنه غير قابل للزيادة أو النقصان إلا بتعديل الميثاق (٤) وهذا مخالف لطبيعة التطور فإن قوة كل دولة معرضة للزيادة أو النقص مع مرور الزمن واختلاف الأحوال ، فهناك دولة عظمى قد تصبح فى عداد الدول المتوسطة (٥) ، كما أن الدولة المتوسطة قد تصبح ذات نفوذ فى الشئون الخارجية يفوق كثيراً ما لإحدى الدول الكبرى (٦) .

---

(١) انظر بحث الأحكام الخاصة بتكوين الفروع فى الجزء الأول من هذا الكتاب صفحة ١١٠ .

(٢) اقرأ فى هذا الصدد مقال الدكتور حامد سلطان الذى سبقت الاشارة إليه فى صفحة ١١٠ من المجلد السادس من المجلة المصرية للقانون الدولى .

(٣) ، (٤) انظر المادتين ١٠٨ ، ١٠٩ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٥) فرنسا وانجلترا من الدول التى ينطبق عليها هذا الوصف بعد أن فقدت كل منها فى السنوات الأخيرة أكثر مستعمراتها الأسيوية والإفريقية .

(٦) خير مثل لهذا الوضع هو الهند فقد كان لها فى السنوات الأخيرة دور هام فى الشئون الخارجية وبخاصة ما يمس الشئون الأسيوية والأفريقية . وهو يفوق بكثير الدور الذى قامت به الدول الخمس ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن .

وهذا العيب أيضاً لم يكن في عهد عصبة الأمم لأن الفقرة الثانية من المادة الرابعة تركت الباب مفتوحا أمام احتمالات المستقبل إذ نصت على أن المجلس بموافقة الجمعية العامة له أن يعين من أعضاء العصبة من يشغل مركزا دائماً في المجلس[1] .

أما النوع الثانى من الانتقادات فيمكن أن يلخص فيما يلى :

١ — عدد المراكز غير الدائمة فى مجلس الأمن قد حدد تحديدا جامدا غير قابل للزيادة ، وهذا عيب له خطورته ، ويضاعفه أن الأعضاء الذين يشغلون تلك المراكز بمثابة وكلاء عن الدول المتوسطة والصغرى التى تتكون منها الأغلبية الساحقة من الأمم المتحدة ، فكان من المنطقى أن يزيد عدد الأعضاء ذوى المراكز غير الدائمة فى مجلس الأمن بنسبة تزايد أعضاء الجمعية العامة . فعند تكوين الأمم المتحدة كان عدد أعضائها خمسين دولة ثم أصبحوا الآن ستا وسبعين دولة ، ومن المنتظر أن يصيروا فى الدورة المقبلة تسعا وسبعين دولة ، بل من المحتمل أن يزيد هذا العدد أيضا بعد أن يتم انضمام الدول التى لم تنضم ، وبعد أن تستقل الدول التى ينتظر تمتعها بهذا الاستقلال قريباً . ومع زيادة عدد أعضاء الأمم المتحدة كل هذه الزيادة فإن عدد أصحاب المقاعد غير الدائمة ظل كما هو منذ أنشئت تلك المنظمة الدولية .

ومن نتائج هذا الجمود العددى أن يزداد التنافس بين الأعضاء للفوز بهذه المراكز ، وذلك يؤدى إلى التوتر فى علاقات أعضاء الأمم المتحدة ببعضهم . ومما يدل على ذلك مادار من خلاف بين يوغوسلافيا والفيلبين فى الدورة العاشرة للجمعية العامة .

٢ — « التوزيع الجغرافى العادل الذى على أساسه ينتخب أعضاء مجلس

(١) اقرأ تفصيلا لهذا فى البحث الخاص بمجلس عصبة الأمم من هذا الكتاب .

الأمن غير الدائمين فى حقيقة أمره غير عادل ، بل إنه ظالم لمناطق جغرافية شاسعة ، وهى التى لم تمثل تمثيلا صحيحاً فى مجلس الأمن . ويرجع هذا التوزيع إلى أول انتخاب لأعضاء مجلس الأمن وهو الذى تم فى لندن سنة ١٩٤٦ فقد اتفقت الدول الأعضاء وديا فيما بينها على توزيع المراكز غير الدائمة فى مجلس الأمن توزيعاً جامداً على النسق التالى : مقعدان لدول القارة الأمريكية — مقعد لدول الكومنولث — مقعد لدول أوربا الشرقية — مقعد لدول أوربا الغربية — مقعد لدول الشرق الأسط . وقد أسفرت الانتخابات بناء على هذا عن النتائج التالية فى الإحدى عشرة سنة الأخيرة :

سنة ١٩٤٦	سنة ١٩٤٧	سنة ١٩٤٨	سنة ١٩٤٩
استراليا	استراليا	كندا	كندا
البرازيل	البرازيل	الأرجنتين	الأرجنتين
بولونيا	بولونيا	أوكرانيا	أوكرانيا
مصر	سوريا	سوريا	مصر
المكسيك	كولومبيا	كولومبيا	كوبا
هولنده	بلجيكا	بلجيكا	النرويج

سنة ١٩٥٠	سنة ١٩٥١	سنة ١٩٥٢	سنة ١٩٥٣
الهند	الهند	باكستان	باكستان
أوكوادور	أوكوادور	شيلى	شيلى
يوغوسلافيا	يوغوسلافيا	اليونان	اليونان
مصر	تركيا	تركيا	لبنان
كوبا	البرازيل	البرازيل	كولومبيا
النرويج	هولندة	هولندة	الدانيمرك

سنة ١٩٥٤	سنة ١٩٥٥	سنة ١٩٥٦
زيلندة الجديدة	زيلندة الجديدة	استراليا
البرازيل	البرازيل	كوبا
تركيا	تركيا	يوغوسلافيا (١)
لبنان	إيران	إيران
كولومبيا	البيرو	البيرو
الدانيمرك	بلجيكا	بلجيكا

فلو جعلنا تقسيم المراكز غير الدائمة فى مجلس الأمن حسب القارات لظهرت لنا النتائج الغريبة التالية فى مدى هذه السنوات العشر :

١ — القارة الإفريقية لم تمثل فى مجلس الأمن إلا ثلاث سنوات هى سنة ١٩٤٦ ، ١٩٤٩ ، سنة ١٩٥٠ ولم تمثل فى باقى السنوات الأخرى .

٢ — القارة الآسيوية لم تمثل فى مجلس الأمن إلا عن طريق دول الكومنولث الأسيوية (أستراليا ـ الهند ـ باكستان ـ زيلندة الجديدة) ولم تكن ممثلة فيه سنة ١٩٤٨ ، ١٩٤٩ ، وحرمت من التمثيل جميع الدول الأسيوية التى ليست من دول الكومنولث .

٣ — القارة الأمريكية : ظل يمثلها عضوان فى كافة السنوات ، بل كانت فى سنتى ١٩٤٨ ، ١٩٤٩ ممثلة بثلاث دول (كندا ـ الأرجنتين كولمبيا ثم كوبا) .

٤ — القارة الأوروبية مثلها عضوان طول هذه المدة بانتظام .

وأكثر من ذلك فإن اتفاق لندن الودى الخاص بتوزيع المقاعد غير الدائمة على مناطق جغرافية سياسية محدودة لم يحترم . إذ أن الاتفاق كان يرمى إلى تمثيل أوروبا بعضوين أحدهما يمثل أوروبا الشرقية والآخر يمثل أوروبا الغربية . ولكن لما انتهت عضوية أوكرانيا سنة ١٩٤٩ تقدمت

(١) سبقت الاشارة إلى أنه تم الاتفاق على أن تكون عضوية يوغوسلافيا لمدة سنة ، ثم تحل محلها دولة الفيليبين .

روسيا البيضاء بترشيح نفسها ، غير أن الدول الغربية أيدت ترشيح يوغوسلافيا لهذا المقعد بعد أن ساءت العلاقات بينها وبين الاتحاد السوفييتى وفصلت من الكتلة السوفييتية . وبذلك لم يكن لأوروبا الشرقية ممثل فى مجلس الأمن . وكانت حجة الكتلة الغربية هى أن يوغوسلافيا تمثل أوروبا الشرقية جغرافيا وإن كانت لا تمثلها سياسيا . وابتداء من سنة ١٩٥٢ لم تمثل أوروبا الشرقية ، وحلت اليونان محل يوغوسلافيا ، وأصبح لأوروبا الغربية مقعدان فى المجلس وذلك خلافا لما يقضى به اتفاق لندن الودى .

وفى مؤتمر باندونج أعلنت الدول الإفريقية الآسيوية أنها غير ممثلة فى مجلس الأمن تمثيلا كافيا ، واتخذت فى هذا قرارا [١] ، ووفقا له تقدم أعضاء الكتلة الإفريقية الأسيوية فى الدورة العاشرة بطلب ترشيح الفيلبين للمقعد الذى خصص لدول أوروبا الشرقية وفقا لاتفاق لندن . وتقدمت يوغوسلافيا لمنافستها فى هذا المقعد . وكان المؤيد للفيلبين هو دول مؤتمر باندونج والولايات المتحدة ، أما مؤيدو يوغوسلافيا فهم أكثر الدول الغربية والكتلة السوفييتية ، وقد أعيد الانتخاب - كما ذكرنا من قبل - ستا وثلاثين مرة دون أن تفوز إحداهما بالمقعد ، وأخيراً تقدمت بلجيكا باقتراح لحل وسط وهو أن تتبادل الدولتان هذا المقعد ففازت به يوغوسلافيا على أن يكون فى السنة التاليه للفيلبين .

وتعقدت المسألة بازدياد عدد أعضاء الأمم المتحدة بعد انضمام الست

---

(١) جاء تحت عنوان (دعم السلام والتعاون الدولى) فى القرار رقم ٢ من قرارات مؤتمر باندونج ما يلى : « ورأى المؤتمر أن تمثيل بلاد المنطقة الأسيوية الإفريقية وفقا لمبدأ التقسيم الجغرافى العادل غير مناسب ، ويعرب المؤتمر عن وجهة نظره بأنه من الضرورى ، فيما يتعلق بتوزيع مقاعد الأعضاء غير الدائمين للبلاد الآسيوية الإفريقية ، المستبعدة من الانتخاب وفقا للترتيبات التى توصل اليها فى لندن عام ١٩٤٦ ، أن تمكن من الاشتراك فى مجلس الأمن حتى تستطيع أن تساهم مساهمة فعالة أكبر فى صيانة السلام والأمن الدولى » .

عشرة دولة دفعة واحدة ، ويبدو هذا التعقيد بدراسة الجدول التالى :

المجموعة الجغرافية	عدد الأعضاء قبل الإنضمام الجماعى الأخير	عدد الأعضاء بعد الانضمام الجماعى الأخير	أصحاب المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن	عدد المقاعد غيرالدائمة فى مجلس الأمن
أمريكا	٢١	٢١	الولايات المتحدة	٢
أوروبا الغربية	٩	١٥ [١]	فرنسا	١
أوربا الشرقية	٦	١٠ [٢]	الاتحاد السوفييتى	١
الشرق الأوسط وأفريقية	١٢	١٧ [٣]	—	١
الشرق الأقصى وآسيا	٤	٨	الصين	—
دول الكومنولث	٨	٨	انجلترا	١
المجموع	٦٠	٧٩	٥	٦

ونستخلص من هذا الجدول أن كل مجموعة جغرافية ممثلة بمقعد دائم وبمقعد غير دائم ، باستثناء المجموعة الأمريكية التى تمثل بمقعدين غير دائمين ، ومجموعة دول الشرق الأوسط وإفريقية التى ليس لها إلا مقعد غير دائم ، ومجموعة دول الشرق الأقصى وآسيا التى ليس لها إلا مقعد دائم . فكأن الدول الإفريقية الآسيوية غير ممثلة تمثيلا عادلا .

وقد تغيرت الأوضاع بالانضمام الجماعى للأعضاء الجدد . ومن هؤلاء

---

(١) لم نحسب فى تلك المجموعة انجلترا مع أنها تحسب فى عداد دول أوربا الغربية لأننا أدخلناها فى مجموعة دول الكومنولث ، وحسبنا فى المجموعة كلا من فلندا والنمسا مع أن وضعهما السياسى يجعلهما من الدول المحايدة التى لا تحسب فى عداد الكتلة الشرقية أو الكتلة الغربية .

(٢) حسبنا فى هذه المجموعة يوغوسلافيا بعد أن رجعت إلى حظيرة الكتلة السوفييتية .

(٣) أضفنا إلى هذه المجموعة السودان ومراكش وتونس التى وافق مجلس الأمن على قبول كل منها ؛ وإن كانت الجمعية العامة لم تصدر قرارها بالموافقة إلى حين كتابة هـذا الموضوع . وحين تتم موافقة الجمعية العامة يصبح عدد الدول الجدد تسع عشرة دولة .

الأعضاء عشر دول أوروبية ست منها تدخل فى عداد مجموعه أوروبا الغربية وأربع تدخل فى عداد أوروبا الشرقية . ومنها خمس دول تدخل فى عداد مجموعة دول الشرق الأوسط وإفريقية (١) وأربع دول تدخل فى عداد مجموعة الشرق الأقصى وآسيا . أما مجموعة أمريكا ودول الكومنولث فلم تتغير .

ومن المحتمل أن الدول التى تمتعت بالعضوية حديثا تطالب بزيادة مقعد أو مقعدين فى مقاعد مجلس الأمن غير الدائمة لتكون وقفا على الدول التى لا تمثل فى المجلس تمثيلا جغرافيا عادلا .

ومن المنتظر أنه إذا أضيف إلى مقاعد مجلس الأمن غير الدائمة مقعد واحد فإنه سيخصص لمجموعة الشرق الأقصى وآسيا تصحيحا للوضع الناشىء من اتفاقية لندن التى حرمتها حق التمتع بمقعد غير دائم . أما إذا أضيف مقعد آخر إلى مقاعد مجلس الأمن غير الدائمة فمن المحتمل أن تتنافس عليه كل من مجموعة الشرق الأوسط وإفريقية ، ومجموعة أوربا الغربية وهما أكبر مجموعتين من حيث الأعضاء بعد المجموعة الأمريكية .

وحين نمعن النظر فى الجدول السابق يتبين لنا أن مجموعة أوروبا الغربية تتمتع بمقعدين أحدهما دائم تشغله فرنسا والآخر غير دائم . أما مجموعة الشرق الأوسط فمع كونها تمثل فى الواقع قارتين ، ومع أنها تزيد دولتين عن مجموعة أوربا الغربية فإنها لا تتمتع إلا بمقعد واحد غير دائم .

تلك الاعتبارات وغيرها يجب أن تكون موضع عناية ودراسة من الأعضاء فى الدورة المقبلة للجمعية العامة ، إذا عزمت على زيادة المقاعد غير الدائمة فى مجلس الأمن . أما إذا لم يتسن لها تعديل الميثاق لتحقيق تلك

---

(١) مما تجدر ملاحظته أن هذه المجموعة تتضمن مجموعة الدول العربية التى انتقلت بعد هذا الانضمام الجماعى من ست دول إلى احدى عشرة دولة فزادت نحو ٨٠ ٪ على ما كانت عليه .

الزيادة فعليها أن تعمل على تعديل اتفاق لندن الودى لمحاولة إصلاح مايتضمنه من غبن للمجموعة الإفريقية والآسيوية .

[ب] اللجان

نصت المادة التاسعة والعشرون من الميثاق على أن مجلس الأمن له « أن ينشىء من الفروع الثانوية مايرى له ضرورة لأداء وظائفه » وتطبيقا لهذه المادة أنشأ المجلس عدة هيئات ولجان تساعده فى دراساته ، وتصريف أعماله ، وتقديم التوصيات والمساعدات له . وهذه اللجان ثلاثة أنواع : اللجان الدائمة ، واللجان الخاصة ، واللجان المؤقتة .

أولا : اللجان الدائمة :

١ — من هذه اللجان لجنة الخبراء التى أنشأها المجلس فى أولى جلساته بتاريخ ١٧ يناير سنة ١٩٤٦ . وتتألف من ممثلين لجميع أعضاء مجلس الأمن ، ومهمتها وضع اللائحة الداخلية للمجلس ، والقواعد الخاصة بأعماله ، وأى عمل آخر يحيله المجلس إليها ، وقد أحال إليها المجلس دراسة اللائحة الداخلية للجنة أركان الحرب فى فبراير سنة ١٩٤٦ ، ودراسة شروط قبول الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة إلى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية ، وغير ذلك من المسائل القانونية .

٢ — ومنها لجنة أركان الحرب ، وتمتاز بالنسبة للجان الأخرى بأن الميثاق قد نص عليها صراحة إذ قال فى مادته السابعة والأربعين « تشكل لجنة من أركان الحرب تكون مهمتها أن تسدى المشورة والمعونة إلى مجلس الأمن وتعاونه فى جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدولى ، ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ، ولتنظيم التسليح ، ونزع السلاح بالقدر المستطاع » وذكرت الفقرة الثانية من

هذه المادة أن تشكل اللجنة « من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن أو من يقوم مقامهم » وفي الاجتماع الثاني لمجلس الأمن في ٢٥ يناير سنة ١٩٤٦ أصدر المجلس قرارا يطلب فيه من الأعضاء الدائمين أن يعين كل منهم المندوب العسكري الذي اختاره في هذه اللجنة واجتمعت اللجنة، وضعت مشروع النظام الأساسي، واللائحة الداخلية. ثم قدمت هذين المشروعين إلى رئيس مجلس الأمن في ١٤ فبراير سنة ١٩٤٦ وحول مجلس الأمن هذين المشروعين إلى لجنة الخبراء. وفي ١٦ فبراير سنة ١٩٤٦ عهد المجلس إلى اللجنة « أن تبحث من وجهة النظر العسكرية أحكام المادة الثالثة والأربعين من الميثاق، وتعرض أبحاثها وتوصياتها على المجلس في الوقت المناسب ». وقدمت اللجنة تقريرها إلى المجلس في ٣٠ ابريل سنة ١٩٤٧ عن « المبادىء العامة لتنظيم قوة عسكرية للأمم المتحدة » غير أن الدول الخمس الكبرى لم تتفق على الأسس العامة لتنظيم تلك القوة فتوقفت أعمال لجنة أركان الحرب، وإن كانت لاتزال تقدم تقريراً سنوياً عن بحوثها إلى مجلس الأمن.

٣ — ومنها لجنة قبول الأعضاء الجدد. وقد أنشئت في الجلسة الخامسه والثلاثين من جلسات المجلس في ١٧ مايو سنة ١٩٤٦. ومهمتها فحص طلبات الانضمام إلى الأمم المتحدة التي تحال إليها من رئيس مجلس الأمن أو بموجب قرار من مجلس الأمن. وإن كان المجلس قد تولى، في بعض حالات، دراسة بعض طلبات الانضمام مباشرة دون إحالتها إلى هذه اللجنة (١).

٤ — ومنها لجنة الطاقة الذرية وقد أنشأت الجمعية العامة هذه اللجنة في ٢٤ يناير سنة ١٩٤٦ ولكن جعلتها تابعة لمجلس الأمن. وتتكون اللجنة من

(١) ومن ذلك دراسة طلب باكستان في الجلسة ١٨٦ وطلب فنلندا في الجلسة ٢٠٦ وطلب اندونيسيا في الجلسة ٥٠٣.

ممثلين للدول الأعضاء فى مجلس الأمن وممثل لكندا فى حالة ما إذا لم تكن هذه الدولة عضواً فيه [١] .

وقد تحدد اختصاص اللجنة على الوجه الآتى :

١ — توسيع نطاق تبادل البيانات العلمية المتعلقة بالطاقة الذرية واستعمالها فى الأغراض السلمية .

٢ — الإشراف على الطاقة الذرية حتى لا تستخدم إلا فى الأغراض السلمية

٣ — تنظيم التفتيش على الطاقة الذرية .

وتقدم اللجنة تقاريرها واقتراحاتها إلى مجلس الأمن ومن حقه أن يحتفظ بسريتها أو أن يبلغها للجمعية العامة . ولم تؤد المجهودات التى بذلت فى اللجنة أو فى مجلس الأمن إلى الوصول إلى أساس متفق عليه للرقابة على الطاقة لذلك حلت لجنة الطاقة الذرية فى ٣٠ يناير سنة ١٩٥٢ بمقتضى قرار صدر فى مجلس الأمن بناء على توصية الجمعية العامة للأمم المتحدة .

٤ — ومنها لجنة الأسلحة العادية . وقد أنشأها المجلس فى جلسته السابعة بعد المائة فى ١٣ فبراير سنة ١٩٤٧ . وتتألف من ممثل لكل دولة من أعضاء المجلس وتقوم ببحث تنظيم التسليح ، وتخفيض الأسلحة العادية ، ووضع الإجراءات الكفيلة بالرقابة على تنفيذ النظام الذى تقترحه . واستبعد من اختصاصها كافة ما يتعلق بالأسلحة الذرية . ولم تنجح هذه اللجنة فى تحقيق مهمتها لما بين الكتلتين الغربية والسوفييتية من خلاف على الأسس العامة الخاصة بالتسليح . وقام مجلس الامن بالغاء هذه اللجنة فى ٣٠ يناير سنة ١٩٥٢ .

٥ — ومنها لجنة نزع السلاح التى تألفت بعد حل اللجنتين السالفتين . وعهد إليها بالرقابة على التسليح عامة . وتتكون من ممثلين للدول الاعضاء فى

(١) النص على إضافة كندا ولو لم تكن عضواً بالمجلس راجع إلى أنهـا تنتج قدراً ضخما من معدن اليورانيوم يجعلها فى مقدمة الدول المهتمة عما كل استخدام الطاقة الذرية .

مجلس الأمن وممثل لكندا . ولم تنل اللجنة الجديدة حظاً أوفر من حظ اللجنتين السابقتين فلم تصل إلى نتائج إيجابية حتى اليوم (١) .

ثانياً اللجان الخاصة :

هى لجان يؤلفها المجلس لمعالجة أمور خاصة تدور عادة حول ما يجب اتخاذه لصيانة السلام والأمن الدوليين . ومنها لجنة التحقيق الخاصة بما وقع على الحدود اليونانية من مشاكسات بينها وبين الدول المجاورة لها (٢) ، ومنها لجنة القناصل (٣) فى بتافيا ، ولجنة الخدمات الودية للمسألة الاندونيسية ، (٤) ولجنة الامم المتحدة لاندونيسيا (٥) . ولجنة الأمم

(١) انظر تفاصيل مجهودات الأمم المتحدة فى ميدان نزع السلاح فى المبحث الأول من هذا الفصل تحت عنوان « وضع المبادىء العامة لنزع السلاح وتنظيم التسليح » .

(٢) أنشأ مجلس الأمن هذه اللجنة بموجب قرار أصدره فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٤٦ بانشاء « لجنة بمقتضى المادة الرابعة والثلاثين لتقصى الحقائق المتعلقة بما هو مزعوم من انتهاك للحدود بين اليونان وبين البانيا وبلغاريا ويوغوسلافيا » وطلب منها بحث المسألة وتقديم الاقتراحات التى تراها كفيلة بايقاف هذه المشاكسات . وكانت هذه اللجنة مكونة من ممثل لكل دولة عضو فى مجلس الأمن ، وتولت التحقيق على الحدود ، وانتهت مهمتها فألغيت فى ١٥ سبتمبر سنة ١٩٤٧ .

(٣) تألفت لجنة القناصل بقرار صدر من مجلس الأمن فى ٢٥ أغسطس سنة ١٩٤٨ ، وهى مؤلفة من قناصل الدول الأعضاء فى مجلس الأمن المعتمدين فى مدينة بتافيا . ومن مهمتها رقابة إيقاف القتال بين الجيوش الأندونيسية والهولندية . وانتهى عملها فى ٦ إبريل سنة ١٩٥١

(٤) أنشأها المجلس فى ٢٥ أغسطس سنة ١٩٤٧ على أن تكون من مندوب دولة تختارها هولندا ثم مندوب دولة تختارها أندونيسيا ، ثم يتفق المندوبان على اختيار مندوب دولة ثالثة . وأسفر ذلك عن أن هولندة اختارت بلجيكا ، وأندونيسيا اختارت أستراليا ثم إن بلجيكا واستراليا اختارتا الولايات المتحدة . ومن مهمة هذه اللجنة تقديم ما يلزم لتسوية النزاع وديا . وألغيت هذه اللجنة فى ٢٨ يناير سنة ١٩٤٩ وحلت محلها لجنة الأمم المتحدة لأندونيسيا .

(٥) تألفت هذه اللجنة بعد انتهاء مهمة لجنة الخدمات الودية . وتكونت بنفس الطريقة التى تألفت بها سابقتها ، وتولت نفس المهمة مضافا إليها مساعدة طرفى النزاع ، وإقامة الولايات المتحدة الأندونيسية ، ومراقبة الأنتخابات المزمع إجراؤها فيها ، ومساعدتها على بناء إدارتها العامة وانتهت أعمال تلك اللجنة فى ٣ ابريل سنة ١٩٥١ .

المتحدة للهند وباكستان [١] ، ولجنة الهدنة فى فلسطين ولجنة مراقبة تنفيذ الهدنة [٢] .

ثالثا — اللجان المؤقتة :

تلك اللجان تشكل لدراسة مسائل معينة . ثم تنتهى بانتهائها . وتعمل عادة فى مقر الأمم المتحدة ومنها اللجان التى تشكل لمحاولة حل مسألة لم يوفق المجلس فى حلها ، وتقدم مشروع قرار بما تصل إليه . ومنها اللجان التى تكلف بجمع المعلومات فى مسألة معينة ، ومنها التى تكلف بتقديم المشورة إلى المجلس فى قضية معينة .

وتشكل هـذه اللجان من بعض أعضاء مجلس الأمن بقرار منه ، وقد تشكل دون قرار مادام ذلك باتفاق جميع الأعضاء .

---

(١) أنشئت فى ٢٠ يناير سنة ١٩٤٨ ، وجاء فى قرار المجلس الخاص بانشائها أنه « بالنظر إلى أن مجلس الأمن يملك حق فحص أى نزاع أو موقف قد يؤدى استمراره إلى تهديد الأمن والسلام العالمى ، بالنظر إلى أن الحالة بين الهند وباكستان تجعل من الضرورى القيام بهذا الاستقصاء على وجه عاجل ، فان المجلس ينشىء لجنة لهذا الغرض ... » وكانت هذه اللجنة مكونة من مندوبى خمس دول هى تشكوسلوفا كيا اختارتها الهند ، والأرجنتين اختارتها باكستان ، وبلجيكا ، وكولومبيا . والولايات المتحدة وقد تولى تعيينها مجلس الأمن . وكان من مهمة هذه اللجنة العمل على استتباب السلام بين طرفى النزاع ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لإقامة استفتاء عام فى المنطقة موضع النزاع . وانتهى عمل اللجنة فى ١٧ مايو سنة ١٩٥٠ بعد أن عين فى ١٤ مارس سنة ١٩٥٠ مندوب للأمم المتحدة لدى الهند وباكستان ليتولى هذه المهمة .

(٢) أنشئت هذه اللجنة فى ٢٣ ابريل سنة ١٩٤٨ من قناصل الدول الأعضاء فى مجلس الأمن المعتمدين فى القدس . وكانوا حينئذ يمثلون بلجيكا ، وفرنسا ، والولايات المتحدة . أما سوريا التى كانت حينئذ عضوا فى مجلس الأمن فقد رفضت أن يشترك ممثلها القنصلى فى هذه اللجنة . وكانت مهمتها مساعدة مجلس الأمن فى تنفيذ قرارات ١٧ ابريل سنة ١٩٤٨ الخاصة بالهدنة بين الدول العربية وإسرائيل . وانتهت مهمتها حين أنشأ المجلس لجنة الأمم المتحدة المراقبة تنفيذ الهدنة فى ٢٨ مايو سنة ١٩٤٨ ، وهى مكونة من بعض المراقبين العسكريين الذين تعينهم الأمانة العامة للأمم المتحدة . وما زال عمل هذه اللجنة قائماً حتى الآن .

ومن اللجان المؤقته اللجنة التى تكونت لدراسة المسألة الاسبانية فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٤٦ واللجنة التى تكونت لجمع معلومات إضافية بشأن تعيين حاكم لمنطقة تريستا فى ١٠ يولية سنة ١٩٤٧.

(٢) كيفية انعقاد مجلس الأمن

نصت المادة ٢٨ من الميثاق على أنه ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معه العمل باستمرار، ولهذا يمثل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائما فى مقر الهيئة. فمجلس الأمن يعمل بصورة دائمة متواصلة على خلاف غيره من المجالس الأخرى فى الأمم المتحدة.

وتعقد اجتماعات المجلس بدعوة من رئيسه فى أى وقت يراه. على ألا تزيد الفترة الواقعة بين كل اجتماعين عن أسبوعين. وللرئيس أن يطلب عقد المجلس إذا طلب ذلك أحد الأعضاء أو إذا تقدمت إليه دولة عضو فى الأمم المتحدة بإحالة نزاع أو موقف قد يؤدى إلى احتكاك دولى [١]. أو إذا أحالت إليه دولة غير عضو فى الأمم المتحدة نزاعا هى طرف فيه [٢] أو إذا قدمت إليه الجمعية العامة توصيات، أو أحالت إليه مسائل تتعلق بالسلم والأمن الدولى [٣]، أو إذا عرض الأمين العام قضية يرى أنها مما يهدد السلام والأمن فى العالم [٤].

وتنعقد جلسات مجلس الأمن عادة فى مقر الأمم المتحدة، ويستطيع أى عضو أن يطلب عقد الجلسات فى مكان آخر فإذا وافق المجلس فإنه ينظر

(١) أنظر الفقرة الأولى فى المادة ٣٥ من الميثاق.
(٢) أنظر الفقرة الثانية من المادة ٣٥ من الميثاق.
(٣) أنظر الفقرة الثانية من المادة ١١ من الميثاق.
(٤) أنظر المادة ٩٩ من الميثاق.

فى اختيار مكان الاجتماع وزمانه[١] . وتكون تلك الاجتماعات علنية إلا فى الحالات التى يقرر فيها خلاف ذلك . ويتبع فى اللغات التى تستعمل فى المجلس وترجمتها نفس القواعد المتبعة فى الجمعية العامة .

ويتكفل الأمين العام بإعداد جدول أعمال مؤقت لكل جلسة ثم يعرضه الرئيس على المجلس للموافقة عليه وكل مسأله لا يتمكن المجلس من البت فيها تدرج فى جدول أعمال الجلسة التالية ، وإذا تم إدراج مسألة فى جدول الأعمال فإن المجلس وحده هو الذى يكون من حقه حذفها إذا رأى ذلك ، ولا تستطيع الدولة التى عرضت المسألة أن تسحبها [٢] .

ورياسة المجلس مناوبة بين مندوبى الدول الأعضاء وفقا لترتيب أسماء الدول حسب الأبجدية الإنجليزية . والمندوب يتولى الرياسة مدة شهر لكنه يتخلى عن الرياسة عند النظر فى نزاع تكون دولته طرفا فيه إلا إذا كان الموضوع المعروض أمام المجلس « موقفا » فيجوز للرئيس أن يستمر فى رياسته . وإذا تخلف الرئيس عند حضور جلسة أو جلسات يحل ممثل الدولة العضو التى يأتى أسمها مباشرة بعد اسم الدولة التى يمثلها الرئيس .

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٨ على أن يعقد مجلس الأمن «اجتماعات دورية يمثل فيها كل عضو من أعضائه ـ إذا شاء ذلك ـ بأحد رجال حكومته أو

(١) اجتمع مجلس الأمن فى باريس أثناء الجزء الأول من الدورة الثالثة . وأثناء الدورة السادسة للجمعية العامة ، ومعنى ذلك أن مجلس الأمن قد عقد فى باريس الجلسات من ٣٥٧ إلى ٢٩٦ ، والجلسات من ٥٦٦ إلى ٥٧٣ .

(٢) طلبت إيران سنة ١٩٤٦ حذف الشكوى التى تقدمت بها إلى مجلس الأمن بخصوص أعمال الاتحاد السوفييتى فى بلادها ، ولم يجب المجلس طلبها ، واحتفظ بالمسألة فى جدول أعماله . وقد تكرر نفس الوضع حين كان المجلس ينظر المسألة المصرية فى سبتمبر سنة ١٩٤٧ وعندما عجز مجلس الأمن عن الوصول إلى قرار فى شأن النزاع أدعى مندوب بريطانيا أن النزاع يعد مشطوبا من جدول أعمال المجلس ، فقرر مندوب الاتحاد السوفييتى ، وهو رئيس المجلس وقتئذ ، أن يظل النزاع مقيدا فى جدول أعمال المجلس إلى حين اتخاذ قرار بحذفه .

مندوب آخر يسميه لهذا الغرض خاصة » والمجلس لم يطبق هذا النص حتى الآن .

وللدول غير الأعضاء فى مجلس الأمن أن تشترك فى بعض جلسات المجلس فى حالات معينة ، دون أن يكون لها حق التصويت . وقد ورد ذلك فى المادتين ٣١ ، ٣٢ من الميثاق ، ووفقا لأحكامهما دعيت كثير من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة وغير الأعضاء فى مجلس الأمن للاشتراك فى جلسات المجلس . وكانت هذه الدعوات تستند إما إلى أن مصلحة الدولة الموجهة إليها الدعوة تتأثر بوجه خاص بالمسألة المعروضة على المجلس (١) ، وإما أن الدولة نبهت المجلس إلى نزاع أو موقف قد يؤدى إلى احتكاك دولى ، وإما أن الدولة تكون طرفا فى النزاع المعروض عليه (٣) .

وحق المجلس فى دعوة الدول غير الاعضاء فيه إلى الاشترك فى مناقشاته ليست مقصورة على الدول الاعضاء فى الامم المتحدة ، بل يمتد أيضا إلى الدول التى ليست من أعضاء الامم المتحدة . إلا أن تلك الدعوة مقيدة بشروط :

١ — أن تكون الدول غير العضو فى الامم المتحدة طرفا فى نزاع معروض على مجلس الأمن . وقد فسر المجلس هذا الشرط تفسيرا واسعا . فقد دعا دولا لم تستكمل استقلالها لتشترك فى مناقشة نزاع كانت طرفا فيه(٤)

---

(١) دعيت مصر والعراق فى ٢١ يوليه سنة ١٩٥١ بخصوص المسألة الفلسطينية ، وذلك وفقا للمادة ٣١ من الميثاق .

(٢) دعيت إيران فى ٢٥ يناير سنة ١٩٤٦ وذلك وفقا للفقرة الأولى من المادة ٢٥ من الميثاق.

(٣) من ذلك دعوة مصر إلى الاشتراك فى جلسات المجلس فى ٥ أغسطس سنة ١٩٤٧ وفقا للمادة ٣٢ من الميثاق عندما عرضت المسألة المصرية عليه . ومن ذلك أيضا دعوة كل من جواتيمالا وهندوراس ونيكاراجوا فى ٢٠ يونيه سنة ١٩٥٤ .

(٤) من ذلك دعوة اندونيسيا فى ١٢ أغسطس سنة ١٩٤٧ للاشتراك فى مناقشة النزاع الذى كان بينها وبين هولندة ، ولم تكن حينئذ قد استكملت استقلالها.

٢ — أن تكون الدولة غير العضو فى الأمم المتحدة قد قبلت الشروط التى يضعها المجلس [١] . وفى كثير من الحالات لم يضع المجلس شروطا لهذا الاشتراك بل اكتفى بالمبادىء العامة الواردة فى الميثاق ، أو بقرار يصدر من الدوله المدعوة [٢] .

(٣) التصويت فى مجلس الأمن

قد تكون مشكلة التصويت فى مجلس الأمن ، كما وصفها تقرير وزارة الخارجية المصرية من أدق المشاكل التى واجهت الأمم المتحدة عند إعداد الميثاق [٣] . والآن ، وبعد مضى عشر سنوات من حياة هذه الهيئة الدولية ما زالت المشكلة على ما وصفت به من قبل إذ لم يتناولها تغيير أو تبديل ، بل ربما تكون قد زادت إشكالا وتعقيداً بمضى الزمن .

والمادة ٢٧ من الميثاق قد عالجت مشكلة التصويت فى مجلس الأمن بقولها « يكون لكل دولة عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد ، وتصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الإجرائية بموافقة سبعة من أعضائه ،

---

(١) عندما دعيت حكومة البانيا للاشتراك فى مناقشة النزاع القائم بينها وبين انجلترا بخصوص حادث مضيق كورفو فى ٧ يناير سنة ١٩٤٧ وضع لها المجلس شرطاً وهو أن تقبل « الحكومة الألبانية جميع الالتزامات التى تقع على عاتق أى عضو فى الأمم المتحدة فى أى حالة مماثلة » . وكذلك عندما دعيت الأردن فى ٦ أكتوبر سنة ١٩٥٠ للاشتراك فى مناقشات مجلس الأمن الخاصة بقضية فلسطين وقع ممثل الحكومة الأردنية تعهداً بأن دولته تلتزم بالتزامات ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بفض المنازعات بالطرق السلمية . وحدث مثل ذلك منها أيضا بصورة أخرى فى ٤ مايو سنة ١٩٥٤ عندما دعيت لنفس هذه القضية .

(٢) من ذلك أن المجلس لم يضع شروطا لاشتراك أندونيسيا فى مداولاته ، واكتفى بما قررته حكومة أندونيسيا فى طلبها من أنها « تتقبل الالتزامات التى تقع على عاتق الدول الأعضاء » (جلسة ١٨١ فى ١٢ أغسطس سنة ١٩٤٧) .

(٣) أنظر صفحة ٢٩ من تقرير وزارة الخارجية المصرية الذى أشير إليه من قبل.

وتصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الأخرى كافة بموافقة أصوات سبعة من أعضائه ، ويكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة ، بشرط أنه فى القرارات المتخذة تطبيقاً لأحكام الفصل السادس ، والفقرة الثالثة من المادة ٥٢ يمتنع من كان طرفا فى النزاع عن التصويت »

ومؤدى هذا النص هو :

١ — لكل دولة صوت واحد فى المجلس .

٢ — تصدر قرارات المجلس فى المسائل الإجرائية بموافقة سبعة أعضاء .

٣ — وتصدر القرارات غير الأجرائية بموافقة سبعة أعضاء على أن يكون من بينها الدول الخمس ذات المقاعد الدائمة .

٤ — القرارات غير الإجرائية الخاصة بفض المنازعات بالطرق الودية يمتنع فيها أطراف النزاع من التصويت طبقاً للقاعدة الرومانية القديمة التى تمنع أن يكون المرء خصما وحكما فى آن واحد .

وقد قوبلت تلك المادة فى مؤتمر سان فرنسسكو بمعارضة شديدة من

---

(١) هناك استثناء آخر لهذه القاعدة ورد فى الفقرة الأولى من المادة العاشرة من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية . وقد نصت تلك الفقرة على أن « المرشحون (لعضوية محكمة العدل الدولية) الذين ينالون الأغلبية المطلقة لأصوات الجمعية العامة ، ولأصوات مجلس الأمن يعتبرون أنهم قد انتخبوا » . ونصت الفقرة الثانية من هذه المادة كذلك بقولها « عند التصويت بمجلس الأمن لانتخاب القضاة أو تعيين أعضاء اللجنة المنصوص عليها فى المادة ١٢ لا يحصل تفريق بين الأعضاء الدائمين والأعضاء غير الدائمين بالمجلس المذكور » .

(٢) جرى العمل على أن مندوب الدولة يعلن صوته بطريقة رفع اليد . فالموافق على مشروع القرار المعروض يرفع يده ثم يلى ذلك المعارضون فكل معارض يرفع يده ، ثم يلى ذلك الممتنعون ويعلنون هذا برفع أيديهم أيضاً . أما التصويت فى الانتخابات فيتم بطريق الاقتراع السرى . وقد اتخذ فى انتخاب الأمين العام للأمم المتحدة اقتراعان سريان أحدهما للأعضاء الدائمين ، والثانى للأعضاء غير الدائمين .

الدول المتوسطة والصغيرة إذ رأت فيها إخلالا صريحا بمبدأ المساواة الذى تقوم عليه الهيئة الدولية . وتقدمت هذه الدول بكثير من الأسئلة أرادت بها استيضاح بعض جوانب القواعد التى تتضمنها تلك المادة ، وطلبت من الدول الداعية أن تجيب عنها لتظهر لها تفاصيل النظام المقترح وأوضاع تطبيقه . واستجابة لتلك المطالب أصدرت الدول الداعية مذكرة تفسيرية بتاريخ ٧ يونية ١٩٤٥ تضمنت دفاعا عن حق الفيتو الذى تتمتع به الدول الخمس ذات المقاعد الدائمة ، وتضمنت كذلك بعض الإيضاحات المطلوبة .

والحجج التى تضمنها دفاع الدول الداعية عن حق الفيتو يلخص فيما يلى :

١ — « إن نظام التصويت الذى اتفق عليه فى يالتا يستبدل بقاعدة الإجماع الكامل التى كانت متبعة فى مجلس عصبة الأمم نظاماً للتصويت فى مجلس الأمن أساسه الأغلبية الموصوفة » و« ليس من شأن هذا النظام تخويل الأعضاء الدائمين حقا جديدا هو حق الاعتراض فقد كان أعضاء مجلس العصبة الدائمون يتمتعون به ، واتخاذ القرارات بأغلبية سبعة أصوات تجعل عمل المجلس « أقل تعرضاً للتعطيل عما كان عليه الحال فى مجلس العصبة » .

وباختصار فإن مجلس الأمن انتقل من قاعدة الإجماع الكامل إلى قاعدة الإجماع الجزئى .

٢ — « الدول الخمس الكبرى لا تستطيع ، بمقتضى نظام التصويت (هذا) ، أن تتصرف وحدها إذ يلزم بجانب أصواتها هى صوتان على الأقل من أصوات الأعضاء غير الدائمين ، وبعبارة أخرى تستطيع خمس دول من الأعضاء غير الدائمين أن تمارس جماعيا حق الاعتراض » .

٣ — « من المفروض أنه لا الأعضاء الدائمون ، ولا الأعضاء غير الدائمين سيستعملون حق الاعتراض (الفيتو) لتعطيل عمل المجلس عمداً »

لأن هذا العمد يتنافى مع مبدأ حسن النية[١] الذى هو من المبادىء الاساسية التى تقوم عليها أعمال الأمم المتحدة .

٤ — « لايمكن أن يتوقع من الأعضاء الدائمين ، بالنظر إلى المسئوليات الأساسية التى ينهضون بها ، أن يتصرفوا فى مسائل خطيرة خاصة بحفظ السلام والأمن الدولى نتيجة لقرار لم يوافقوا عليه . ولذلك فإن السبيل الوحيدة للأخذ بقاعدة الأغلبية فى المجلس هو أن يشترط فى المسائل غير الإجرائية إجماع الأعضاء الدائمين بالإضافة إلى صوتين على الأقل من أصوات الأعضاء غير الدائمين » [٢]

وأقر المؤتمر حق الفيتو لمصلحة الدول ذات المقاعد الدائمة كما جاء فى المادة ٢٧ من الميثاق ، ولكنه تجنب أن يتقيد رسميا بتلك المذكرة حتى لا يكون ماجاء فيها مقيداً لأطراف ميثاق الأمم المتحدة . على أن هذه المذكرة تعد مرجعا لتفسير نظام التصويت فى مجلس الأمن وسنعتمد عليها عند دراسة أهم المسائل المتعلقة به . أما تلك المسائل فتجمل فيما يلى :

(ا) أثر امتناع أحد الأعضاء الدائمين عن التصويت .

(ب) أثر امتناع أحد الأعضاء الدائمين عن الحضور فى الجلسة .

(ج) التفرقة بين المسائل الإجرائية والمسائل الأخرى (الموضوعية) .

(د) التفرقة بين « النزاع » و « الموقف » .

[ا] أثر امتناع أحد الأعضاء الدائمين عن التصويت

نصت الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ من الميثاق على أن قرارات مجلس الأمن فى المسائل غير الإجرائية يجب أن تصدر بموافقة سبعة من أعضاء

(١) أنظر الفقرة الثانية من المادة الثانية من هذا الميثاق ، وأنظر تعليقنا عليها فى المبحث الثانى من الفصل الثاني فى هذا الباب .

(٢) أنظر تفصيل المذكرة التفسيرية فى U. N. C. I. O. Vol. XI p. 711.

المجلس ، على أن يكون من بينها « أصوات الأعضاء الدائمين متفقة [1] » وكان المقصود بهذه العبارة محل تساؤل : فهل يقصد بها أصوات ممثلى كل الأعضاء الدائمين أم أصوات الأعضاء الدائمين المشتركين فى التصويت ؟ وهل الامتناع عن التصويت من جانب دولة ذات مركز دائم فى مسألة غير إجرائية يعد بمثابة استعمال « فيتو » ويصبح القرار بناء على هذا غير نافذ رغم حصوله على النصاب المطلوب من الأصوات ، أم إن هذا الإمتناع لا يعد بمثابة فيتو ؟

ولو استندنا إلى حرفية الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ لوجدنا أن الامتناع عن التصويت إذا صدر من أحد الأعضاء الدائمين فى مجلس الامن يعد بمثابة استعمال الفيتو . وذلك لأنه قد جاء فى المادة ١٨ من الميثاق أن الجمعية العامة تصدر قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت . ومن هذا يتضح أن الدولة الممتنعة عن التصويت لا يحسب صوتها فى الأغلبية المطلوبة . أما المادة ٢٧ فلم يرد فيها ذلك بل اشترطت لصدور القرار أصوات الأعضاء الدائمين مجتمعة . وبالمقارنة بين عبارة المادة ١٨ وعبارة المادة ٢٧ يمكننا أن نقول إن امتناع عضو دائم عن التصويت يتضمن معنى اعتراض هذا العضو الممتنع على إصدار القرار غير الاجرائى المعروض للتصويت . فالامتناع إذن يعتبر بمثابة الفيتو .

ويؤيد ذلك ما دار فى مؤتمر سان فرنسسكو من مناقشات وما سجل فيه من أعمال تحضيرية .

ومع وضوح هذه القاعدة ، وصراحة الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ فإن الدول ذات المراكز الدائمة فى مجلس الأمن أخذت على عاتقها أن تعدل

---

(1) « the concurring votes of the permanent members ».
« les voix de tous les membres permanents ».

هـذه القاعدة تعديلا لا يجعل الامتناع عن التصويت له قوة الاعتراض (الفيتو) . وقد تم ذلك فعلا ، وأول مظهر لهـذا التعديل كان فى الإجتماع التاسع والثلاثين لمجلس الأمن فقد طلب مندوب الاتحاد السوفييتى ألا يعتبر إمتناعه عن التصويت بمثابة «فيتو» وقوبل ذلك بموافقة من المجلس ، وأصبح القرار نافذا رغم امتناع الاتحاد السوفييتى وهو عضو دائم فى المجلس (١).

ومن هـذا الحين اتخذ مجلس الأمن قرارات فى أمور غير إجرائية مع امتناع عضو أو عضوين من الأعضاء الدائمين عن التصويت .

والقرار الصادر فى أول أغسطس سنة ١٩٤٧ أثناء انعقاد الجلسة الخاصة بدراسة القضية الأندونيسية خير دليل على تثبيت هذا الاتجاه الجديد تثبيتا نهائيا . فقد اقترح رئيس مجلس الأمن التصويت على مشروع قرار أمريكى يأمر كلا من هولندة وأندونيسيا بإيقاف القتال فى الحال ، وبفض النزاع بينهما بالطرق الودية . وأثناء التصويت على هـذا القرار فقرة بعد فقرة امتنعت فرنسا أربع مرات عن التصويت ، وكذلك فعلت انجلترا ، وامتنع

(١) عقد هذا الاجتماع فى ٢٩ ابريل سنة ١٩٤٦ بشأن الحال فى أسبانيا على أنه سيؤدى إلى توتر دولى ، فتقدمت استراليا بمشروع قرار يرمى إلى تشكيل لجنة فرعية من خمسة من أعضاء من المجلس يكون عليها بحث البيانات التى أدلى بها أمام المجلس بشأن المسألة الأسبانية . وأبيح للجنة أن تطلب ما تشاء من البيانات ، وتتعرف على ما تراه ضروريا ثم تقدم تقريراً إلى المجلس قبل آخر مايو سنة ١٩٤٦ . وقبل أخذ الأصوات على هذا المشروع أظهر مندوب الاتحاد السوفييتى نية حكومته على الامتناع عن التصويت غير أنه قال « إذا أخذنا فى الاعتبار بخصوص هـذا الموضوع أن تصويتى ضد مشروع القرار الأسترالى سيجعل من المستحيل إصداره فإننى أقرر أنى سأمتنع عن التصويت ، وأطلب ألا يعتبر المجلس هذا الامتناع بمثابة فيتو . وأرى من الضرورى أن أوجه نظر مجلس الأمن إلى الحقيقة فى أن الامتناع عن التصويت فى هـذا الصدد لا يصح بأى وجه من الوجوه اعتباره سابقة يمكن أن تؤثر بأى شكل من الأشكال فى مسألة امتناع الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن عند التصويت » وعلق مندوب الولايات على ذلك بموافقته على ألا يكون امتناع الاتحاد السوفييتى عن التصويت بمثابة اعتراض ، وإلا يعد سابقة يقاس عليها فى المستقبل .

الاتحاد السوفييتى مرة واحدة ، وعند التصويت على المشروع برمته امتنعت كل من انجلترا وفرنسا مرة أخرى . ومع كل هذا فقد صدر القرار ، واعتبر نافذا لأنه نال أغلبية سبعة أصوات من أحد عشر . وقد علق رئيس المجلس وهو يومئذ مندوب سوريا ، على هــــذا بقوله : « إننى أعتقد الآن أنه قد استقر فى مجلس الأمن أن الامتناع عن التصويت لا يعتبر بمثابة فيتو ، وأن أصوات الأعضاء الدائمين متفقة . تعنى أصوات الأعضاء الدائمين الذين اشتركوا فى التصويت . وهؤلاء الذين يمتنعون بقصد لا يعتبرون بأنهم قد مارسوا حقهم فى (الفيتو) . وهذه نقطة واضحة أشد الوضوح »[١] .

واتبع المجلس هــذه السياسة بعدئذ ، وظل يعمل بها ، ولم يعد يعتبر الامتناع عن التصويت من قبل الأعضاء الدائمين يتضمن معنى الاعتراض[٢] وترتب على ذلك الإقلال من استعمال حق الفيتو ، وصار من الميسور لمجلس الأمن أن يكون فى عمله أكثر انتاجا .

وعن طريق امتناع العضو الدائم عن التصويت ، وعدم حسبان ذلك بمثابة فيتو تمكن هذا العضو من أن يتخلص من مسئولية تعضيد مشروع بقرار لا يوافق عليه كله أو على بعض أجزائه ، مع تمكين المجلس من إصدار

---

(١) أنظر Y. L. Liang. Abstention , Abscence of a permanent menber to the voting procedure in the Security Council. The American Journal of International Law. October 1950 p. 697

(٢) حاول مندوب مصر فى مجلس الأمن أن يزعزع هــذه القاعدة الجديدة حين وافق مجلس الأمن على توصية بقبول إسرائيل عضواً فى الأمم المتحدة بموجب قرار ٤ مارس ســنة ١٩٤٩ إذ امتنعت انجلترا عن التصويت وتوافرت للطلب الأصوات السبعة اللازمة لنفاذه فاحتج مندوب مصر بأن هذه التوصية غير قانونية إذ لم توافق عليها الأعضاء الخمسة الدائمون مجتمعين ، وامتناع واحد منهم لا يمكن أن يفسر بأنه موافقة . غير أن المجلس لم يأخذ بهــذا الرأى واعتبر التوصية مستوفية للشروط .

هذا القرار إذا نال الأغلبية المطلوبة ، ولم يكن ذلك ممكنا من قبل إذ كان بموجب حرفية المادة ٢٧ (١) إما أن يوافق العضو الدائم على القرار غير الإجرائى فيصدر إذا نال النصاب المطلوب ، وإما أنه لا يوافق أو يمتنع عن التصويت فلا يصدر القرار مهما نال من الأصوات . وفوق ذلك فإن هذا الإتجاه الجديد مكن العضو الدائم من اتخاذ مركز الحياد حيال اقتراح ما إذا أراد ، ولم يكن ذلك ميسورا له من قبل فى ظل حرفية الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ .

وهناك مشكلة تتعلق بموضوع الامتناع الاختيارى وهى أنه : هل يجوز لعضو دائم فى المجلس أن يرجع عما اتفق عليه من عدم اعتبار الامتناع عن التصويت بمثابة ڤيتو ؟

لقد دار حول هذا حوار فقهى بين رجال القانون الدولى . فمنهم من رأى أن الدولة الكبرى لا يمكن أن ترجع عما سار عليه مجلس الأمن فى هذا الموضوع ، لأن قاعدة عرفية قد تكونت من تكرار قرارات مجلس الأمن فى تفسير معين لمادة معينة فأصبحت جزءا من تشريع الأمم المتحدة .

---

(١) عبر مندوب المملكة المتحدة عن جمود موقف العضو الدائم فى مسألة التصويت إذا تمسك بحرفية الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ من الميثاق ، وعن النتائج الغريبة المترتبة على هذا الجمود فقال فى الاجتماع السابع والأربعين بعد أن عارض بشدة اقتراح مشروع بقرار بشأن المسألة الأسبانية : « إنى أرغب فى توضيح الطريقة التى سأصوت بها ، فسأصوت مع المشروع المقترح ، وهذا قد يبدو مدعاة للدهشة ، وقد يفسر بأنى غير منطقى مع نفسى . وإذا وجد مجال لئلا أكون منطقياً مع نفسى فمصدر هذا فى الحقيقة هو أنى فى موقف من الضعف (Handicap) وهو أنى أمثل عضواً دائماً فى المجلس ، وأملك الحق الذى يعرف بالفيتو ، وحكومتى لا ترغب ، باعتراضنا وحدنا بالفيتو ، أن تقف ضد رغبة الأغلبية . ولهذا فإننى أصوت مع الاقتراح » .

وفى الاجتماع السادس والخمسين للمجلس عبر مندوب الصين عن نفس الفكرة وتساءل عن موقف العضو الدائم فقال إنه ملزم بأن يصوت فى اتجاه ما ، أو فى ضده ، وليس له أن يقف موقفا حياديا .

ومن الفقهاء من رأى أن العضو الدائم يستطيع أن يرجع عما سار عليه مجلس الأمن بخصوص عدم اعتبار الامتناع الاختيارى بمثابة ڤيتو ، لأن تلك القاعدة العرفية لا تستطيع أن تجب القاعدة الموضوعية التى تقضى صراحة بضرورة الحصول على أصوات الأعضاء الخمسة الدائمين مجتمعة لإصدار القرارات غير الإجرائية . وإذن فلا مانع أمام العضو الدائم من الرجوع إلى ماتقضى به الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ . ويقولون فوق ذلك : إذا فرضنا أن قاعدة عرفية قدتكونت فلا مانع من أن تقوم إزاءها قاعدة عرفية أخرى تخالفها نتيجة للرجوع عن اعتبار الامتناع الاختيارى غير مشتمل على اعتراض .

وهناك رأى ثالث يذهب إلى أن التكييف الصحيح لما جرى عليه العمل فى مجلس الأمن بخصوص عدم اعتبار الامتناع الاختيارى بمثابة حق ڤيتو هو أن مجلس الأمن تمسك بتفسير خاص للفقرة الثالثة من المادة ٢٧ ، وعلى هذا فليس لعضو دائم أن يرجع بمفرده عن هذا التفسير إلا بموافقة المجلس .

إلا أنه مع كل ذلك يستبعد أن ترجع الدول ذات حق الڤيتو عن التفسير الذى ذهبت إليه بشأن الامتناع عن التصويت ، لأن هذا التفسير وسع المجال أمامها ، وزاد من قدرتها فى التصرف السياسى ، وعاد عليها من ذلك بفوائد .

[ب] أثر امتناع أحد الأعضاء الدائمين عن حضور الجلسة

من المشاكل التى يتعرض لها مجلس الأمن فى نظام التصويت فيه غياب أحد الأعضاء الدائمين عن حضور جلسة يعرض فيها قرار غير إجرائى للتصويت . فهل تغيب هذا العضو يعد من قبيل الامتناع عن التصويت ، ويكون له حكمه ؟ أم هل يترتب عليه نتائج تختلف عن النتائج المترتبة على الامتناع عن التصويت ؟

تعرض مجلس الأمن لهذه المشكلة فى جلسة ٢٧ مارس سنة ١٩٤٦ حين انسحب مندوب الاتحاد السوفييتى من الجلسة ، ومع ذلك فقد وافق المجلس على مشروع قرار مصرى يتضمن اقتراح دعوة إيران لحضور مناقشات مجلس الأمن . إلا أن تلك الدعوة كانت تدخل فى عداد المسائل الإجرائية التى لا تحتاج إلى إجماع الدول الخمس فلم يترتب على غياب مندوب الاتحاد السوفييتى عن هذه الجلسة إثارة المسائل المترتبة على غياب عضو دائم ، بل إن المجلس اتخذ بعد هذا القرار ثلاث قرارات أخرى أثناء غياب الاتحاد السوفييتى ، واعتبرت كلها نافذة وصحيحة لأنها من المسائل الإجرائية .

غير أن غياب عضو دائم عن حضور اجتماعات مجلس الأمن قد عرض للبحث مرة أخرى فيما بين ١٣ يناير سنة ١٩٥٠ وأول أغسطس سنة ١٩٥٠ حين امتنع مندوب الاتحاد السوفييتى عن حضور جلسات المجلس أثناء تلك الفترة لأنه طلب ، على أثر نجاح الثورة الشيوعية فى الصين ، فصل مندوب الصين الوطنية من مجلس الأمن وإحلال مندوب الصين الشعبية محله . فلم يوافق المجلس على ذلك . وعلى أثر هذا قاطع الاتحاد السوفييتى اجتماعات المجلس ، ورفض أن يعترف بمشروعية ما قد اتخذ أثناء غيابه من قرارات غير إجرائية (١) .

---

(١) من هذه القرارات الموضوعية القرار الصادر فى الجلسة ٤٦٢ من جلسات مجلس الأمن فى ١٧ يناير سنة ١٩٥٠ بشأن مشروع تخفيض الأسلحة وإحصائها ، ويقضى بتحويل قرار الجمعية العامة الخاص بتنظيم القوات الحربية وتسليحها إلى لجنة التسلح لدراسته . ومنها القرار الصادر فى الجلسة ٤٧٩ فى ١٤ مارس سنة ١٩٥٠ الخاص بإيقاف العدوان فى ولاية كشمير ، والقرارات الأربعة الخاصة بمشكلة كوريا وهى : قرار ٢٥ يونيه الخاص بوقف القتال ، وقرار ٢٧ يونيه الذى يوصى أعضاء الأمم المتحدة بمساعدة كوريا لمواجهة العدوان ، وقرار ٧ يوليه الذى يوصى أعضاء الأمم المتحدة بجعل قواتها التى قدمتها لمساعدة كوريا تحت قيادة موحدة بإشراف الولايات المتحدة ، وقرار ٣١ يوليه الذى يكلف القيادة الموحدة بتقدير حاجتها من المعونة ، وحماية السكان المدنيين فى كوريا .

واختلفت الآراء فى أثر امتناع أحد الأعضاء الدائمين عن حضور جلسات المجلس . ففريق رأى أن هذا الامتناع لا يترتب عليه أى أثر قانونى وفريق رأى أن هذا الامتناع يعد بمثابة فيتو .

ويعتمد أصحاب الرأى الأول على الحجج الآتية :

١ — بين الامتناع عن التصويت وبين الامتناع عن حضور الجلسة تشابه يكاد يكون تاما ، وقد اتفق على أن الامتناع عن التصويت لا يعتبر بمثابة فيتو ، فالمنطق يقضى أن تكون نتيجة الغياب كذلك . ومما يؤيد التشابه بين الموقفين هو أن امتناع الدولة عن التصويت يتساوى عند احتساب الأصوات مع الامتناع عن حضور الجلسة ، ثم إنه لا فرق بين الغرض المقصود من الامتناع . والغرض المقصود من التغيب ، فكلاهما يفسر بأنه موقف سلبي بالنسبة للقرار المعروض [١] .

٢ — غياب العضو الدائم عن الحضور لا يمكن تفسيره بانه استعمال لحق الفيتو إن كان الغائب من الأعضاء الدائمين ، لأن حق الفيتو لا يمكن استعماله بوسيلة سلبية ، أو بطريق غير مباشرة ، بل يجب استعماله بطريقة إيجابية مباشرة ، هى إبداء الصوت المعارض عند التصويت [٢] .

٣ — غياب العضو الدائم عن جلسات مجلس الأمن يعتبر مخالفا لنص

---

(١) قال مندوب انجلترا فى مجلس الأمن بشأن هذا الموضوع : « فيما يتعلق بأثر الغياب بالنسبة لعمل المجلس ، أو بالنسبة للتصويت فيه فإننى لا أرى فرقا بين الغياب عن هذه (المائدة) أو الحضور مع الامتناع عن التصويت ، ويلوح لى أن الأثر العام واحد . . . »
(أنظر Y. L. LIANG المرجع السالف الذكر صفحة ٧٠١ .

(٢) أنظر كتاب Georges Day. Le Droit de Veto Dans L'organisation des Nations Unies. Ed. Pedone Paris. 1952. P. 127 et s.

الفقرة الأولى من المادة ٢٨ من الميثاق وهى تقضى أن ينظم مجلس الأمن « على وجه يستطيع معه العمل باستمرار ، ولهذا الغرض يمثل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائماً فى مقر الهيئة » وعلى ذلك فغياب العضو إما أن يكون تنازلا منه عن حقه فى الحضور والتصويت ، وإما أن يكون عملا مخالفاً للميثاق ، وفى كلتا الحالتين لا يمكن أن يترتب على غيابه أى أثر قانونى [١] .

٤ — الأعضاء فى المجلس سواء أكانو دائمين أم غير دائمين لا يمثلون أنفسهم فحسب ، وإنما يمثلون جميع أعضاء الأمم المتحدة ، وقد نصت المادة ٢٤ من الميثاق على أن المجلس « يعمل نائبا عنهم (الأعضاء) بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعيات » . لذلك فليس من حق عضو دائم أن يبطل عمل المجلس فى أى وقت شاء بامتناعه عن حضور أى جلسة من جلسات المجلس لا سيما وأنه بموجب ميثاق الأمم المتحدة لا يمكن أن يحل أى عضو آخر محله ، فإذا غاب العضو الدائم يكون كأنما قد تخلى عن وكالته ، وبالتالى يكون قد تخلى عن كل ما يتبع هذه الوكالة من حقوق فى المناقشة والتصويت والاعتراض [٢] .

أما الذين يرون أنه لا يجوز أن تقاس المقاطعة المستمرة لجلسات مجلس

(١) ذهب إلى هــذا الرأى مندوب مصر فى مجلس الأمن فى جلسة ١٣ يناير سنة ١٩٥٠ ، ومندوب فرنسا فى جلسة ٣٠ يونيه سنة ١٩٥٠ .

(٢) بسط مندوب استراليا فى مجلس الأمن فى جلسة ٨ مايو سنة ١٩٤٦ هــذا الرأى إذ قرر أنه تبعاً للميثاق فإن كل عضو من أعضاء مجلس الأمن يعمل بكفاية تمثيلية أى أن استعمال اختصاصاته فى المجلس لا يكون ذلك لصالحه الخاص فقط ، ولــكن لصالح مجموع أعضاء الأمم المتحدة . لذلك اقترح أنه إذا فشل عضو فى الاشتراك فى عمل المجلس (لغيابه) ففى تلك الفترة يكون قد تنازل عن السلطات ذات الطابع الخاص المتصلة به بصفته عضواً فى المجلس ، وبالتالى لا تــكون له سلطة أوسع من سلطة أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة .

الأمن بالامتناع عن التصويت فى قرار موضوعى معين فيتقدمون بالحجج التالية :

١ — لا يتساوى الامتناع عن التصويت مع الامتناع عن الحضور لأن الدولة الممتنعة عن التصويت جرت العادة على أنها طلبت صراحة ألا يعتبر امتناعها بمثابة (فيتو) . أما الدول الممتنعة عن الحضور فتكون قد أعلنت أن غيابها يعتبر بمثابة (فيتو) دائم ضد كل قرار غير إجرائى قد يتخذه المجلس . ثم إن الغرض المقصود من الإمتناع يخالف الغرض المقصود من الغياب . فالدولة الممتنعة عن التصويت قد حضرت الاجتماع ، ودرست المسائل ، وساهمت فى المناقشات . وبعد هذا كله بدا لها أن تمتنع عن التصويت . أما الدولة التى امتنعت عن حضور الاجتماع فإنها لم تشترك فى المناقشات ، فكأنها تعترض على المسائل المعروضة فى جملتها ومن أساسها .

٢ — لا صحة لما يقال من أن الفيتو يجب أن يستعمل بطريقة إيجابية ، ولا أساس لذلك فى ميثاق الامم المتحدة . فالمادة السابعة والعشرون منه لم يرد فيها ذكر لهذا الحق ، ولا ذكر لكيفية ممارسته ، بل اكتفت بالإشارة إلى وجوب حصول القرار المتخذ فى مسألة غير إجرائية على موافقة سبعة أعضاء من بينهم أصوات الاعضاء الدائمين متفقة (١) .

٣ — ليس فى الميثاق إلزام صريح للدول الأعضاء بأن تحضر جميع جلسات مجلس الأمن ، بل إن الفقرة الأولى من المادة ٢٨ تقضى بأن يمثل كل عضو من أعضاء مجلس الأمن تمثيلا دائما فى مقر الهيئة ، ولم تذكر صراحة

---

(١) الأعمال التحضيرية فى مؤتمر سان فرنسسكو تؤيد هـذا الرأى . وقد أشير فى الاجتماع العاشر للجنة الثالثة من هذا المؤتمر إلى أن تلك اللجنة مخطئة فى تعودها على استعمال كلمة (فيتو) إذ أنها كلمة غير دقيقة ، ولا ذكر لها فى الميثاق .

وجوب اشتراكه فى كافة جلسات المجلس [١] ، وحتى إذا فرضنا أن هذا الالتزام قائم فلا يجوز مخالفة قواعد التصويت على أساس أن دولة دائمة قد خالفت هذا الالتزام [٢] .

٤ — الدول ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن لم تتفق فيما بينها على تفسير أثر امتناع إحداها عن الحضور ، كما اتفقت على تقرير امتناع إحداها عن التصويت فى مسألة موضوعية . وعليه فيجب أن تسرى القاعدة العامة الواردة فى المادة ٢٧ من الميثاق فقرة ثالثة ، ويفهم من مضمونها أن امتناع عضو دائم عن الحضور يكون بمثابة استعمال حق الفيتو فى حالة صدور قرار موضوعى . وهذه الحجة فى رأينا حاسمة للنزاع الفقهى القائم حول الآثار المترتبة على غياب عضو دائم ، لأن كل مادار فى هذا الموضوع ليس إلا محاولة لتفسير الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ . والتفسير فى ذاته مسألة موضوعية فلابد من موافقة الدول الخمس عليه ليعتبر صحيحاً ، وبما أن الاتحاد السوفييتى وهو أحد الدول الخمس ، لم يوافق عليه فان اتباعه يعتبر تعديلا غير مشروع لميثاق الأمم المتحدة ، ومن ثم تكون كل القرارات الموضوعية التى اتخذت فى مجلس الأمن أثناء غياب الاتحاد السوفييتى غير مشروعة .

[ج] التفرقة بين المسائل الاجرائية والمسائل الأخرى

من أهم مواطن الخلاف فى تفسير نظام التصويت فى مجلس الأمن ما يتعلق بالتفرقة بين المسائل الإجرائية والمسائل الأخرى التى يطلق عليها بعض الفقهاء اسم الموضوعية . ولم تحدد هذه التفرقة مع أنها المعيار الوحيد

(١) استند مندوب الاتحاد السوفييتى على هذه الحجة فى جلسة ١٤ أغسطس سنة ١٩٥٠ فى تبرير تغيب دولته عن الحضور .

(٢) أنظر الرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية الصادر فى ١٨ يوليه سنة ١٩٥٠ وفيه بسط وتوضيح لهذا المبدأ C. I. J Recueil 1950 pp. 228—229.

الذى أشار إليه ميثاق الأمم المتحدة فى موضوع إجماع الأعضاء الدائمين على إصدار بعض قرارات مجلس الأمن ، فاكتفت المادة ٢٧ بقولها «تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الإجرائية بموافقة سبعة من أعضائه . . . وتصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الأخرى كافة بموافقة أصوات سبعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة» ولم يضع الميثاق أى ضابط للتفرقة بين المسائل الإجرائية والمسائل الأخرى التى سميت موضوعية ، بل إن المذكرة التفسيرية لنظام التصويت التى وضعت فى مؤتمر سان فرنسسكو لم تتضمن بيانا واضحا لهذا الموضوع الدقيق واكتفت بأن قسمت المسائل على أساس عام (١) .

---

(١) وقررت المذكرة التفسيرية بشأن التفرقة بين المسائل الاجرائيـة والمسائل الأخرى ما يلى :

[١] إن نظام التصويت المتفق عليه فى يالتا يعترف بأن لمجلس الأمن نوعين من الوظائف يقتضيهما قيامه بمسئولياته الخاصة بحفظ السلام والأمن الدولى . فعلى مجلس الأمن ، وفقاً للفصل الثامن ، إصدار قرارات قد تدعو إلى اتخاذه تدابير مباشرة فى صدد تسوية المنازعات ، والمواقف التى قد تؤدى إلى منازعات ، وتقرير وقوع تهديد للسلم وإزالتها ، والقضاء على الاخلال بالسلام . كما أن المجلس عليـه أيضاً إصدار قرارات لا تدعو إلى اتخاذ مثل تلك التدابير . ويقضى نظام التصويت المتفق عليه فى يالتا أن هذا النوع الثاني من القرارات يتخذه مجلس الأمن بصوت إجرائي أى بموافقة أية سـبعة من أعضائه . أما النوع الأول فيتقرر بأغلبية موصوفة هى سبعة أصوات من بينها أصوات الأعضاء الخمسة الدائمين وبشرط أنه فيما يتعلق بالقسم (ا) وبعض القسم (ب) من الفصل السابع يمتنع أطراف النزاع عن التصويت .

[٢] مثال ذلك : يقضى نظام يالتا بأن كل القرارات الصادرة وفقاً للقسم (د) من الفصل السادس تتخذ بقرار إجرائى . ومعنى ذلك أن المجلس يستطيع بموافقة أية سـبعة من أعضائه أن يقر قواعد إجراءاته أو يغيرها ، ويعين طريقة اختيار رئيسه ، وينظم نفسه بحيث يستطيع الاجتماع دائما ، ويختار مكان وزمان اجتماعاته العادية والخاصة ، وينشىء من الهيئات والوكالات ما يراه لازما لأداء مهماته ، ويدعو كل عضو بالهيئة للاشتراك فى مداولاته إذا كانت له مصلحة خاصة ، ويدعو كل دولة طرف فى نزاع معروض أمامه للاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهـذا النزاع .

وجرى العمل فى مجلس الأمن على اعتبار المسائل التى ورد ذكرها فى الميثاق بأنها مسائل إجرائية تخضع لأغلبية سبعة أصوات من أحد عشر صوتاً ، وقد ورد ذكر هـــذه المسائل صراحة فى الميثاق تحت عنوان (فى الاجراءات) وتشمل المواد ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ ، ٣٢ من

= [٣] عضو واحد بمفرده لا يستطيع منع مجلس الأمن من النظر ، أو البحث فى نزاع ، أو فى حالة تعرض عليه بموجب الفقرة الثانيه من الفصل الثانى . كما أنه لا يجوز منع الطرفين المتنازعين من عرض قضيتهما على المجلس ، وضرورة الحصول على إجماع الأعضاء الدائمين لا تمنع أى عضو فى المجلس من تذكير أعضاء الأمم المتحدة بواجباتهم التى ينص عليها الميثاق ، والتى تتعلق بالتسوية السلمية للمنازعات الدولية .

[٤] فيما عدا هـذه النقطة فإن أعمال المجلس وقراراته قد تؤدى إلى نتائج سياسية هامة كما يجوز أن تخلق سلسلة من الحوادث التى قد تتطلب فى النهاية من المجلس أن يتخذ بموجب مسئولياته إجراءات جبرية عملا بالقسم (ب) من الفصل الثاني . وهـذه السلسلة من الحوادث تبدأ عندما يقرر المجلس أن يقوم بتحريات أو عندما يقرر أنه قد حان الوقت لأن يطلب من الدول تسوية خلافاتها ، أو أن يقدم توصيات إلى الطرفين المتنازعين ، فإن هـذه الأعمال والقرارات هى التى تتطلب اجماع أصوات الأعضاء الدائمين ، مع مراعاة الشرط الهام الذى ينص على أن يمتنع الأعضاء المشتركون فى النزاع عن الاقتراع .

[٥] مثال ذلك أنه عندما يأمر مجلس الأمن بالقيام بتحريات تحتاج إلى تقارير وسماع شهود وإيفاد لجان تحقيق فعلية أن يتأكد من أن تلك التحريات لا تزيد تلك الحالة خطورة . فإذا تم التحرى فعلى المجلس أن يعرف ما إذا كان استمرار الموقف أو النزاع من شأنه تهديد السلام والأمن الدولى . فإن قرر أن هـذا مهدد للسلام والأمن فعليه أن يتخذ إجراءات أخرى . وكذلك فإن قرار تقديم توصيات حتى ولو طلب الطرفان ذلك ، أو إذا قرر المجلس أن يطلب إلى الطرفين المتنازعين بأن يقوما بواجبهما الذى ينص عليه الميثاق فقد يكون ذلك أول خطوة من سلسلة الأعمال التى لا يستطيع المجلس أن يتراجع عنها إلا بتعريض نفسه للفشل فى القيام بواجباته .

[(أنظر فى ذلك منشورات إدارة الأنباء والنشر للأمم المتحدة بنيويورك (مجلس الأمن)] .

الميثاق . ولا يجوز وصفها بأنها موضوعية (١) .

أما المسائل الأخرى فهى كافة الموضوعات الخارجة عما تضمنته المواد سالفة الذكر . وإصدار القرارات فى هذه المسائل يحتاج إلى أغلبية موصوفة وهى سبعة أصوات من بينها أصوات الأعضاء الدائمين (٢) .

أما المسائل التى يدور خلاف حول كونها إجرائية أم موضوعية فالبحث فى كنهها يعتبر فى ذاته مسألة موضوعية ، فالقرار الخاص بمعرفة ما إذا كانت مسألة معينة تعد إجرائية أم موضوعية يتعين أن يصدر بموافقة سبعة أعضاء من بينهم الأعضاء الخمسة الدائمون . وقد نشأ عن هذه القاعدة ما يسمى الاعتراض المزدوج أو الفيتو المزدوج (٣) .

(١) من أهم القرارات الاجرائية :

إنشاء لجان فرعية وهيئات ثانوية . (مادة ٢٩) . وضع اللائحة الداخلية للمجلس . (مادة ٣٠) . دعوة الدول غير الأعضاء فى مجلس الأمن إلى الاشتراك فى مناقشة المسائل المعروضة على المجلس . (مادة ٣١ ومادة ٣٢) . إدراج مسألة من المسائل فى جدول أعمال المجلس . عقد اجتماعات المجلس فى غير مقر الهيئة . (فقرة ٣ من المادة ٢٨) .

(٢) من أهم القرارات الموضوعية :

القرارات الخاصة بانضمام الأعضاء الجدد . (مادة ٤) . القرارات الخاصة بفصل الأعضاء أو وقفهم . (مادة ٥ ومادة ٦) . الموافقة على طلب الجمعية العمومية فى مشكلة ما . (مادة ١١ ومادة ١٣) . القرارات الخاصة بفض المنازعات بالطرق السلمية . (الفصل السادس فى الميثاق) . فرض العقوبات ووسائل القهر . (الفصل السابع فى الميثاق) . القرارات الخاصة بنظام الأقاليم المشمولة بالوصاية التى تدخل فى المناطق الاستراتيجية . (مادة ٨٢) . طلب فتوى من محكمة العدل الدولية فى أى مسألة . (مادة ٩٦) . تعيين الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة . (مادة ٩٧) . أى مشروع يرمى إلى تعديل نصوص الميثاق . (مادة ١٠٨ و ١٠٩) .

(٣) لجأ مجلس الأمن إلى هـذا التصويت الوصفى للتفرقة بين المسائل الاجرائية وغير الاجرائية فى عدة مناسبات من أهمها قرار ٢٦ يونيه سنة ١٩٤٦ المتعلق بالمسألة الأسبانية ، وقرار ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ المتعلق بمسألة قبول الأعضاء الجدد . وقرار ١٥ سبتمبر سنة ١٩٤٧ المتعلق بمسألة المشاكسات على الحدود اليونانية ، وقرار ٢٤ مايو سنة ١٩٤٨ المتعلق بالمسألة التشكوسلوفاكية ، وقرار ٢٩ سبتمبر سنة ١٩٥٠ المتعلق بمسألة الشكوى من الغزو المسلح الواقع على جزيرة تيوان (فرموزا) .

ولاتباع الفيتو المزدوج أسلوبان :

فى الأسلوب الأول يعترض العضو الدائم ضد الصفة الإجرائية للمسألة المعروضة على المجلس ، وبذلك يجعل المسألة موضوع الخلاف مسألة غير إجرائية تخضع لقاعدة إجماع الأعضاء الدائمين ثم يستعمل حقه فى الفيتو مرة أخرى مادامت المسألة موضوعية ، وبذلك يحول دون صدور قرار بشأنها . ومثل ذلك ما اتبعه الاتحاد السوفييتى فى المسألة التشكوسلوفاكية فى الجلسة رقم ٣٥٢ بتاريخ ٢٤ مارس سنة ١٩٤٨ ، إذ طلبت حكومة شيلى بحث الموقف فى تشكوسلوفاكيا بدعوى أن ذلك « قد يؤدى إلى تهديد السلام العالمى » وحين عرض بشأن هذه المسألة مشروع اقتراح بتشكيل لجنة بفحص الأدلة التى قدمتها حكومة شيلى أعلن مندوب الاتحاد السوفييتى أن هذا المشروع موضوعى وليس إجرائيا ، وتم التصويت على هذه المسألة الأولية ، وقرر رئيس المجلس أن نتيجة التصويت تؤدى إلى اعتبار المسألة «مسألة موضوعية» واعترض على حكم الرئيس فأخذت الأصوات مرة أخرى لتقرير ما إذا كان حكمه يستمر أم يتغير فأسفرت النتيجة عن استمرار حكمه . وبعد ذلك عرض القرار نفسه للتصويت فهزم بوصفه مشروعا بقرار ينصب على مسألة موضوعية أخفق فى نيل موافقة الاتحاد السوفييتى .

أما فى الأسلوب الثانى فلا يطلب العضو الدائم إصدار قرار أولى فى تكييف المسألة لمعرفة كونها إجرائية أم موضوعية ، ولكن يعترض على القرار فى مجموعه ، فإذا حكم رئيس المجلس باعتبار القرار نافذا لأن المسألة إجرائية لا تتطلب إجماع الأعضاء الدائمين فإن العضو الدائم يعترض على هذا التكييف ، ويعلن أن المسألة تعتبر فى نظره موضوعية ، فيعرض هذا

الخلاف على التصويت ، وعند أخذ الأصوات يستعمل العضو الدائم حقه فى الفيتو فتعد المسألة موضوعية ويكون التصويت الأول عليها غير نافذ . واتبع هذا الأسلوب فى المسألة الإسبانية ، ففى اجتماع ١١ يوليه سنة ١٩٤٦ قدم مشروع بأن الحالة فى أسبانيا تهدد السلم وتقتضى من مجلس الأمن أن يجعلها تحت الملاحظة المستمرة إلى أن يتخذ الاجراءات اللازمة لحفظ السلام والأمن العالمى . وأخذت الأصوات على هذا وكانت النتيجه أن تسعة صوتوا إلى جانبه ، وأن اثنين كانوا ضده . وعندئذ أعلن الرئيس الموافقة على الاقتراح ، ولكن لم يصادف ذلك ارتياحا من الاتحاد السوفييتى وقرر مندوبه أن هناك سوء فهم لأنه صوت ضد القرار ، وهو فى رأيه غير إجرائى فهو إذن يعتبر غير نافذ . وعرضت هذه المسألة للتصويت عليها فنالت ثمانية أصوات فى جانب اعتبارها إجرائية ، وعارض ذلك فرنسا والاتحاد السوفييتى ، وامتنعت عن التصويت بولندة . وحكم الرئيس أنه من الضرورى أن يحصل القرار المذكور على سبعة أصوات منها أصوات الأعضاء الدائمين مجتمعة . وعليه فالقرار وصف بأنه موضوعى ، وبالتالى يعتبر القرار الأصلى الخاص بالموضوع غير نافذ .

ويتضح من هذين المثالين أن الفيتو المزدوج يتم إما بالتصويت على المسألة الأولية ثم التصويت على الموضوع نفسه ، وإما بالصورة المقابلة وهى التصويت على الموضوع نفسه ، ثم التصويت على المسألة الأولية .

وعلى العموم يجب ألا نبالغ فى أهمية الفيتو المزدوج لأنه لم يستعمل كثيرا ، ولأنه بمرور الزمن ، وباستقرار الضوابط المميزة بين ما هو إجرائى وما هو موضوعى قد أصبح المجال ضيقا أمام استعمال الفيتو المزدوج ، وفقد كثيرا من أهميته .

د — التفرقة بين النزاع والموقف

نصت المادة ٣٤ من الميثاق على أن مجلس الأمن له أن يفحص أى نزاع أو أى موقف قد يؤدى إلى احتكاك دولى . وذكرت الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ أن يمتنع من كان طرفا فى النزاع عن الاشتراك فى التصويت عندما يتخذ مجلس الامن قرارات وفقا لاحكام الفصل السادس ، والفقرة الثالثة من المادة ٥٢ من الميثاق .

وبالمقارنة بين النصين يستخلص أنه لا بد من التمييز فى المسائل التى تعرض على المجلس بين ما توصف بأنها نزاع ، وما توصف بأنها موقف . إذ يتعين على أعضاء المجلس إذا كانوا أطرافا فى النزاع المعروض على المجلس أن لا يشتركوا فى التصويت ، أما فى المواقف التى يكون لهم فيها مصلحة مباشرة فلا يسرى عليهم ذلك (١) .

---

(١) هناك أحكام أخرى ناتجة عن التفرقة بين النزاع والموقف سنوردها بإيجاز نظراً لأنها ليست من صميم موضوعنا : [١] للجمعية العامة أن تسترعى نظر مجلس الأمن إلى المواقف الدولية التى قد تؤدى إلى تعريض السلم والأمن الدولى للخطر ، وليس لها أن تسترعى نظره فى المنازعات الدولية (فقرة ٣ من المادة ١١ من الميثاق) . [٢] الدولة التى ليست عضواً فى الامم المتحدة لهـا أن تنبه مجلس الأمن والجمعية العامة إلى أى نزاع تـكون طرفا فيـه ، ولـكن ليس لها هذا الحق بخصوص موقف دولى ولو كان لها مصلحة مباشرة فيه (الفقرة الثانية من المـادة ٣٥ من الميثاق) . [٣] أطراف النزاع تلزمهم المـادة الثالثة والثلاثون من الميثاق أن يلتمسوا حله من بادىء الأمر بالوسائل التى ذكرتها هـذه المـادة ، فإذا أخفقت وجب عليهم بناء على أحكام المادة ٣٧ أن يعرضوه على مجلس الأمن ، أما الدول التى لها مصلحة فى موقف دولى فليس عليها هذا الالتزام . [٤] لمجلس الأمن الحق فى إصدار توصية بشأن ما يراه من الشروط ملائماً لحل النزاع ، وليس له هذا الحق بخصوص الموقف وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٣٧ . [٥] للدولة غير العضو فى الأمم المتحدة أن تدعى إلى الاشتراك فى مناقشات مجلس الأمن إذا كانت طرفا فى النزاع المعروض عليه . ولـكن ليس لها أن تدعى للاشتراك فى المناقشة الخاصة بموقف ولو كان لها مصلحة مباشرة فيه وذلك بمقتضى المادة ٣٢ من الميثاق .

وليس فى أحكام الميثاق قواعد للتفرقة بين ما يسمى نزاعا ، وما يسمى موقفا ، إلا أن رجال القانون وضعوا من العناصر ما يمكن أن يكون معينا على تمييز ما يسمى موقفا مما يسمى نزاعا ، وأهم هذه العناصر :

١ — كل نزاع ينطوى فى حقيقته على موقف . ولكن ليس كل موقف ينطوى على نزاع . فالنزاع على هذا هو صورة من صور الموقف . وذلك مستمد من المادة ٣٤ من الميثاق إذ تقول : « لمجلس الأمن أن يفحص أى نزاع أو أى موقف قد يؤدى إلى احتكاك دولى أوقد يثير نزاعا » .

٢ — النزاع هو خلاف يقوم بين دولتين على مسائل محدودة تعنى هاتين الدولتين وحدهما ومباشرة . أما الموقف فهو احتكاك دولى تتشابك فيه مصالح عدة دول فى مسائل عامة تهم المجتمع الدولى كله .

٣ — النزاع هو كل خلاف بين دولتين يصل إلى أن تقدم كل دولة مطالب محددة تصلح لأن تعرض على محكمة دولية . أما الموقف فهو أن تسوء العلاقات بين دولتين بسبب التعارض فى الأغراض والمصالح دون أن يصل الأمر إلى تقديم طلبات محددة تصلح لعرضها على محكمة دولية كما هو الحال فى النزاع .

وقد أثيرت مسألة التفرقة بين النزاع والموقف أول مرة عند فحص الخطاب الذى ورد إلى مجلس الأمن من دولتى لبنان وسوريا فى ٤ فبراير سنة ١٩٤٦ تطلبان فيه إجلاء القوات الفرنسية والإنجليزية من إقليميهما ، فبحث المجلس فى كون هذا الطلب يعد نزاعا ويتعين فيه على كل من انجلترا وفرنسا الامتناع عن التصويت ، أم يعد موقفاً ومن ثم يكون لهما حق التصويت .

وناقش المجلس أمراً آخر هو: هل يعد إطلاق وصف النزاع أو الموقف على أمر من الأمور قراراً إجرائياً أم هو قرار موضوعي .

واختلفت الآراء حول ذلك فذكر مندوب انجلترا أنه إذا وجهت دولة ما اتهاما إلى دولة أخرى وأنكرته هذه الدولة فإن ذلك يكون نزاعا . ومعنى هذا أن العبرة بإنكار الدولة ما يوجه إليها من تهم أو الاعتراف بها ، فإذا اعترفت كان الأمر « موقفاً » ، وإن لم تعترف بهذه التهم فالأمر « نزاع » . وقال مندوب هولندة : يكفي أن تقرر الدولة التي قدمت الشكوى بأن شكواها نزاع لكي يتعين على المجلس قبول وجهة نظرها . وقال مندوب الاتحاد السوفييتي إن إطلاق وصف النزاع أو الموقف على أمر من الأمور المعروضة على المجلس يعد قرارا صادراً في مسألة موضوعية .

ولم يتخذ المجلس قرارا في هذا الموضوع ، وإنما يستخلص من القضايا التي عرضت عليه بعد ذلك [1] أنه اتبع القواعد التالية بصدد التمييز بين النزاع والموقف :

١ — لا يتقيد المجلس بادعاء الدولة التي تقدم الشكوى . ولا يكفي أن تقرر أن شكواها نزاع فيقبل وجهة نظرها .

٢ — يرى المجلس أنه مختص بإطلاق وصف النزاع أو الموقف على أي أمر من الأمور المعروضة عليه .

---

(١) عرض بحث أمر التفرقة بين النزاع والموقف عند عرض المسألة اليونانية (قرار ٦ فبراير سنة ١٩٤٦) والمسألة السورية اللبنانية (قرار ١٦ فبراير سنه ١٩٤٦) ومسألة مضيق كورفو (قرار ٢٧ فبراير سنة ١٩٤٧) ومسألة حرمة المرور في قناة السويس (قرار أول سبتمبر سنة ١٩٥١) .

٣ — لو اتبع المجلس أحكام المادة ٢٧ من الميثاق لكان من الواجب عليه أن يصدر فى كل حالة تعرض عليه قرارا يحدد فيه مبدئياً كون هذه الحالة نزاعا فيتعين على أطرافه أن يمتنعوا عن التصويت إن كانوا من الأعضاء أو كون هذه الحالة موقفاً فيحق لهم التصويت . غير أن المجلس لم يفعل ذلك بل امتنع فى كافة الحالات التى عرضت عليه من إصدار قرار مبدئى فى ذلك وإنما أصدر قراره فى الحالة المعروضة عليه من حيث الشكل والموضوع معاً .

٤ — جرى التقليد على أن يمتنع أعضاء المجلس اختياريا عن الإدلاء بأصواتهم فى شأن الشكاوى المقدمة فى حقهم . فامتنعت انجلترا وفرنسا عن التصويت عند عرض مسألة لبنان وسوريا ، وامتنعت انجلترا عن التصويت عند عرض مسألة مضيق كورفو ، وعند عرض المسألة المصرية ، وصحب هذا الامتناع أن الدولة كانت تصرح بأن امتناعها عن التصويت كان بمحض اختيارها .

وقد قدمت الولايات المتحدة اقتراحا إلى اللجنة المؤقتة (الجمعية الصغرى) يرمى إلى « أن يمتنع عن التصويت كل الأطراف فى الموضوعات التى تثار أمام مجلس الأمن بعض النظر عن وصفها بأنها منازعات أو مواقف » واستند مقدمو الاقتراح إلى المبدأ العام الذى يقضى بألا تكون الدولة خصما وحكما فى آن واحد ، غير أن الاقتراح الأمريكى لم يحظ بالقبول إذ يحتمل أن يترتب عليه عجز مجلس الأمن عملياً عن إصدار أى قرار إذا كان أعضاء المجلس الأطراف فى الموقف أكثر من أربع دول .

ومع أهمية النتائج المترتبة على القاعدة التى تقضى بإلزام أعضاء النزاع أن يمتنعوا عن التصويت يجب ألا نبالغ فى هذه الأهمية للأسباب الآتية :

١ ــ إلزام الأطراف فى النزاع أن يمتنعوا عن التصويت فى مجلس الأمن لا ينصب إلا على القرارات الموضوعية . وعليه ففى كافة القرارات الإجرائية لهم حق التصويت .

٢ ــ لا مبرر لهذا الاستثناء إلا بالنسبة للدول ذات حق الفيتو لأن استعمالها لهذا الحق يجعل المجلس عاجزاً عن إصدار قرار بفض أى نزاع تكون هى طرفا فيه . ويتيسر لأى عضو دائم أن يتخلص من هذا الوضع إذا شاء ، وذلك بأن يدعى أن الحالة المعروضة على المجلس توصف بأنها « موقف » وليست « نزاعا » . والقرار الخاص باطلاق وصف النزاع أو الموقف على أى أمر معروض على المجلس يعد قرارا صادراً فى مسألة موضوعية .

٣ ــ هـذا الاستثناء قاصر على القرارات الخاصة بفض المنازعات بالطرق الودية . أما كافة القرارات الخاصة بالأعمال التى تتخذ فى حالات تهديد السلم أو الإخلال به فلا يسرى عليها ذلك الاستثناء ، بل لا بد من موافقة كل عضو من الأعضاء الدائمين ، ولو كان أحدهم طرفا فى النزاع .

من كل هذا يتضح مدى ما للدول الخمس من سلطة بمقتضى تمتعهم بحق الفيتو . لذلك لم يكن عجباً أن نرى الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة تحاول أن تغير نظام التصويت فى مجلس الأمن بوضع القيود الممكنة للحد من استعمال حق الفيتو .

[هـ] المحاولات التى بذلت للحد من استعمال حق الفيتو

حين بدا للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة مدى الهوة العميقة التى بين الاتحاد السوفييتى والدول الغربية فى داخل مجلس الأمن ، وحين أدركت هذه الدول الأعضاء مبلغ خطر هذه الهوة أخذت تبذل المحاولات لتعديل

نظام التصويت فى المجلس بغية إنقاذه مما تعرض له من تعطل جهازه ، ولتتيح له فرصة التمكن من أداء مهمته . وظهرت تلك المحاولات فى عدة صور منها اقتراح تعديل الميثاق ذاته تعديلا من شأنه إلغاء حق الفيتو ، ومنها إصدار توصيات للدول الكبرى بالتشاور والتفاهم ، ومطالبتها بالقصد فى استخدام حق الفيتو ، ومنها اللجوء إلى تأويل بعض نصوص الميثاق تأويلا يحقق تضييق نطاق استخدام الفيتو .

١ — إلغاء حق الفيتو

كان من رأى بعض الدول أن أفضل حل لمشكلة حق الفيتو هى إلغاؤه إلغاء تاما ، وفى سبيل تحقيق هذا يجب تعديل الميثاق نفسه ليحل مبدأ الأغلبية العادية محل الأغلبية الموصوفة التى كان من مقتضياتها إجماع الدول الخمس الكبرى داخل أغلبية السبعة أصوات المطلوبة فى المجلس .

وأول دولة اقترحت ذلك هى كوبا فى ٢ اكتوبر سنة ١٩٤٦ ، وتبنت الأرجنتين هذا الاقتراح فى سنة ١٩٤٨ وعملت على إنجاحه . غير أن تنفيذ هذا الاقتراح كان معلقاً بموافقة الدول الخمس الكبرى وفقاً لأحكام الميثاق الخاصة بتعديله . فكأن الدول الخمس يجب أن تقبل بمحض إرادتها التنازل عن حقها فى الفيتو ، ولم يكن هذا التنازل ميسورا فى الظروف السياسية التى كانت تحيط به ، ففشلت كل المحاولات التى بذلت فى سبيل ذلك .

٢ — التقييد الذاتى فى استخدام حق الفيتو

بما أن حق الفيتو لا يمكن تقييده ولا إلغاؤه إلا بموافقة الدول التى تملك هذا الحق ، وهى لا ترضى أن تتنازل بسهولة عن حق اكتسبته . لذلك تطورت المحاولات التى يراد بها تعديل نظام التصويت فى مجلس الأمن

فانتقلت من محاولة الإلغاء إلى مطالبة الدول الكبرى بأن تقيد نفسها بنفسها في استخدام حق الفيتو ، فأصدرت الجمعية العامة عدة توصيات بهذا الشأن منها القرار ٤٠/١ الصادر في ١٣ ديسمبر سنة ١٩٤٦ ويتضمن توصية موجهة إلى الدول الكبرى الخمس في مجلس الأمن بأن تتبادل وجهات النظر قبل ممارسة حق الفيتو بغية الإقلال من استخدامه حرصا على نشاط المجلس . ومن ذلك أيضاً القرار ٣/٢٦٧ الصادر في ١٤ ابريل سنة ١٩٤٩ الذي بموجبه توصي الجمعية العامة الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن بأن يتبادلوا المشورة قبل استعمال حق الفيتو ، وبألا يمارسوا هذا الحق إلا في المسائل التي تعتبر شديدة الأهمية للأمم المتحدة مع بيان أسباب اعتبارها كذلك . ومن ذلك القرار الذي أصدرته الجمعية العامة في ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ وفيه تحث الدول الكبرى في مجلس الأمن على الإقلال من استخدام حق الفيتو .

غير أن تلك التوصيات لم تثمر ثمرتها المرجوة فلا هي أقلت من استعمال حق الفيتو ، ولا خلصت مجلس الأمن من تعرض جهازه للعطل والشلل في في كثير من المهام الملقاة عليه ، ولو أن أمراً واحداً قد يكون ملطفاً لهذا الجمود ، وهو أن الدول الكبرى وافقت على مشروع بريطاني في ١٨ اكتوبر سنة ١٩٤٩ وفحواه أن الدول الكبرى تتبادل المشورة قبل التصويت على أي قرار موضوعي هام .

٣ — تقييد حق الفيتو في بعض المسائل

يرمي هذا الاتجاه إلى حل قضية الفيتو بتضييق نطاق استعماله في جوانب معينة من وظائف المجلس ومن ذلك :

ا — الاقتراح الاسترالي المقدم في أول أكتوبر سنة ١٩٤٦ بقصر استعمال حق الفيتو على الأحكام الواردة في الفصل السابع من الميثاق وهو الخاص

بحالات تهديد السلم ، والإخلال به ، ووقوع العدوان . وبناء على هـــذا الاقتراح لا يكون للدول ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن حق استعمال الفيتو فى الأحكام الخاصة بفض المنازعات بالطرق السلمية وهى التى تضمنها الفصل السادس من الميثاق .

ب — الاقتراحات التى ترمى إلى التخلص من استعمال حق الفيتو فى قبول الأعضاء الجدد فى الأمم المتحدة[1] ، ومنها الاقتراح الأرجنتينى الذى كان يرمى إلى اعتبار توصية مجلس الأمن الخاصة بقبول العضو الجديد من المسائل الإجرائية التى يكتفى فيها عند التصويت بأغلبية سبعة أصوات من أحد عشر صوتا بغض النظر عن أصوات الدول الخمس الكبرى مجتمعة . ومنها الاقتراح الذى يرمى إلى تأويل المادة الرابعة تأويلا يبيح للجمعية العامة أن تصدر القرار بقبول العضو الجديد ، ولو لم تصدر توصية من مجلس الأمن بسبب عدم توافر الأغلبية المطلوبة ، أوبسبب اعتراض أحد الأعضاء الدائمين . غير أن محكمة العدل الدولية حين طلب رأيها الاستشارى فى ذلك التفسير لم تقره فى فتوى أصدرتها فى ٣ مارس سنة ١٩٥٠ . وإذن فقد رفضت كل الاقتراحات المقدمة فى هذا الشأن وبقيت قضية العضوية دون حل كما سبقت الأشارة ، إلى ذلك إلى أن تم حلها بناء على تسوية سياسية .

حـ — ومن الوسائل التى اتبعت لتضييق نطاق حق الفيتو المشروع الذى أريد به التوسع فى مدلول المسائل الإجرائية بغيـة تضييق دائرة المسائل الموضوعية التى لا تصدر القرارات فيها إلا بأغلبية موصوفة . وقد ورد هـذا المشروع فى قرار ١٤ ابريل سنة ١٩٤٩ الصادر من الجمعية العمومية ،

---

(١) أنظر تفصيل ذلك فى الفصل الثالث من هذا الباب تحت عنوان (قضية العضوية قبل الدورة العاشرة للجمعية العامة) .

والذى الحق به بيان بالمسائل الاجرائية . غير أن الدول الكبرى أبت أن تتقيد بما ورد فى هذا البيان[1]، وإن كان مما لا شك فيه أنها تأثرت بالأحكام العامة التى قام عليها هذا البيان .

ويتضح من كل ذلك أن جميع المحاولات التى بذلت للحد من استخدام حق الفيتو قد فشلت ، ولم تحقق الغرض الذى هدفت اليه ، ولم يجد الراغبون فى الاصلاح من أعضاء الأمم المتحدة علاجا لهذا الموقف خيرا من تحويل ما يمكن تحويله من اختصاصات المجلس إلى الجمعية العامة ، أو إلى هيئات جديدة[1] تنشأ لهذا الغرض ، أو العمل على تجنب إشراك المجلس فى كل المسائل التى تتطلب موافقة منه إلى جانب موافقة الجمعية العامة [3] .

مع كل هذا ما زالت قضية الفيتو دون حل ، بل من العسير أن يوجد لها حل من الناحيه القانونية ، أو من الناحية الإجرائية ذلك لأن إساءة استعمال حق الفيتو كان نتيجة لأزمة الثقة بين السوفييت والدول الغربية ، ولم تكن تلك الأزمة نتيجة لاساءة استعمال حق الفيتو كما قد يظن البعض .

٤ — وظائف مجلس الأمن

إن مجلس الأمن هو الهيئة العاملة المنوط بها المسئولية الأولى لصيانة

(١) من المسائل التى اعتبرت إجرائية وفقاً للبيان المذكور تقرير إحالة أى مسألة متعلقة بحفظ السلم الدولى إلى الجمعية العامة ، وتقرير دعوة الجمعية إلى إبداء توصياتها فى نزاع أو موقف يكون موضع نظر المجلس ، وإنشاء اللجان ، وتعيين اختصاصاتها ، ودعوة أعضاء الأمم المتحدة الذين ليسوا من أعضاء مجلس الأمن الاشتراك فى جلساته ، وتقرير بحث نزاع أو موقف مطلوب عرضه على المجلس ، ودعوة الجمعية العامة إلى انعقاد دورة غير عادية ، ووضع قواعد إجراءات المجلس . . . الخ .

(٢) من تلك الهيئات الجمعية الصغيرة التى سبقت دراستها .

(٣) من أمثلة ذلك تحديد مدة الأمين العام للامم المتحدة بقرار من الجمعية العامة ، وصدر هذا القرار دون توصية مجلس الأمن فى أول نوفمبر سنة ١٩٥٠ . وفى المبحث الأخير من هذا الفصل توضيح لهذه المسألة .

السلم والأمن الدوليين ، وبموجب الميثاق خول أعضاء الأمم المتحدة هـذه المسئولية ، وفى ذلك تقول الفقرة الأولى من المادة ٢٤ « رغبة فى أن يكون العمل الذى تقوم به الأمم المتحدة سريعا فعالا ، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ، ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائبا عنهم فى قيامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعات » .

وأكدت ذلك الفقرة الثانية من المادة ١١ من الميثاق إذ تقول : « وكل مسألة مما تقدم ذكره (حفظ السلم والأمن الدولى) يـكون من الضرورى فيها القيام بعمل ما ينبغى أن تحيلها الجمعية العامة على مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده » .

ولتمـكين المجلس من أداء تلك الوظيفة تعهد أعضاء الأمم المتحدة أن يقبلوا القرارات التى تصدر منه فى هذا الشأن . وقد نصت على ذلك المادة ٢٥ من الميثاق بقولها « يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » .

ويستخلص من هذه المادة أن قرارات المجلس فى هذا الشأن لها قوة ملزمة بخلاف التوصيات الصادرة منه فليس لها إلا قوة أدبية سبقت الإشارة إليها (١) .

والسلطات التى يتمتع بها مجلس الأمن فى أداء وظيفته موضحة بالتفصيل فى الفصل السادس من الميثاق (فى حل المنازعات حلا سلميا) ، وفى الفصل السابع (فيما يتخذ من الأعمال فى حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان) والفصل الثامن (فى التنظيمات الإقليمية) والفصل الثانى عشر (فى نظام

(١) أنظر ما جاء فى الجزء الأول من هذا الـكتاب صفحة ١٧٨ عن (ماهية التوصية) .

الوصاية الدولى (١)) . ولم تذكر هذه المهام على طريق الحصر ، وإنما هناك مهام أخرى يقوم بها المجلس كلما رأى ضرورة لذلك . وقد أثيرت هذه المسألة أثناء المناقشات التى انتهت بإصدار قرار ١٠ يناير سنة ١٩٤٧ الخاص بانشاء إقليم تريستا الحر إذ اعترضت بعض الدول بأن الميثاق لا يخول المجلس حق الإشراف على إدارة إقليم ، أو أى عمل يعتبر بمثابة وظيفة حكومية مثل التى تضمنها مشروع إنشاء إقليم تريستا الحر . ولكن المجلس لم يأخذ بهذا الاتجاه ، ورأى نفسه مختصا بموجب السلطة التى خولتها له المادة ٢٤ من الميثاق دون أى قيد إلا الخضوع لمبادىء وأهداف الأمم المتحدة الواردة فى الفصل الأول من الميثاق (٢) .

ويمكن أن نتناول وظائف مجلس الأمن على أنها نوعان : الوظيفة الأساسية وهى العمل على صيانة السلم والأمن الدولى ، والوظائف الثانوية المتصلة بشئون الوصاية ، وشئون الإدارة وسواها مما يتصل بسير العمل فى مختلف فروع الأمم المتحدة .

[أ] الوظيفة الاساسية : العمل على حفظ السلام والامن

ليتمكن مجلس الأمن من أداء وظيفته الأساسية خول له الميثاق سلطة

---

(١) أنظر الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من الميثاق .

(٢) فى الاجتماع ٩١ المنعقد فى ١٠ يناير سنة ١٩٤٧ وافق المجلس على المشروع . وبذلك أيد ما ذهب إليه الأمين العام للأمم المتحدة فى اختصاصات مجلس الأمن إذ قال : « ما يعهد به الميثاق إلى مجلس الأمن من مسئولية رئيسية عن حفظ السلم العالمى مضافا إليها ما ينص عليه فى المادة الرابعة والعشرين من أن المجلس يعمل نائباً عن أعضاء الأمم المتحدة يخولان المجلس سلطات واسعة كافية لتبرير تولية المسئولية الخاصة بتريستا . وفضلا عن ذلك ، فإن أعمال مؤتمر سان فرنسسكو تدل على أن سلطات المجلس بمقتضى المادة الرابعة والعشرين ليست قاصرة على السلطات المعينة المبينة فى الفصول السادس ، والسابع ، والثامن ، والثانى عشر ، بل لا يحد منها إلا الأهداف والمبادىء الجوهرية الواردة فى الفصل الأول » أنظر كتاب زكى هاشم السالف الذكر ص ١١٢ .

واسعة تتصل بتحقيق المنازعات والمواقف الدولية التي قد تهدد السلام ، والعمل على تسويتها ، ثم قمعها إذا دعا الأمر إلى ذلك . فهو إذن أداة تحقيق وأداة تسوية ، وأداة قمع .

أولا — المجلس أداة تحقيق

نصت المادة الرابعة والثلاثون من الميثاق على أن مجلس الأمن من سلطته « أن يفحص أى نزاع ، أو أى موقف قد يؤدى إلى احتكاك دولى ، أوقد يثير نزاعا . . . . » .

وحق المجلس فى فحص تلك المنازعات أو المواقف وتقصيها ، تدبير تمهيدى قصد به تمكينه من معرفة ملابسات الاحتكاك الدولى ، وتحليل عناصره ، وتكييفها ليتمكن من معرفة ما إذا كان استمراره قد يعرض السلم والأمن الدوليين للخطر .

وهذا الحق يمارسه مجلس الأمن فى حالات متنوعة :

١ — من تلقاء نفسه بناء على حكم المادة ٣٤ التى سبق ذكرها[١] .

٢ — بناء على تنبيه من الجمعية العامة ، فقد نصت الفقرة الثالثة من المادة ١١ على أن الجمعية العامة لها « أن تسترعى نظر مجلس الأمن إلى الأحوال التى يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدولى للخطر » [٢] .

٣ — بناء على تنبيه يصدر من دولة عضو فى الأمم المتحدة . وقد نصت الفقرة الأولى من المادة الخامسة والثلاثين على أنه « لكل عضو من الأمم المتحدة أن ينبه مجلس الأمن . . . إلى أى نزاع أو موقف » من شأنه أن

---

(١) من أمثلة ذلك تحقيق المجلس فى مسألة انتهاك الحدود بين اليونان وبين كل من ألبانيا وبلغاريا ويوغسلافيا (أنظر قرار ١٩ ديسمبر سنة ١٩٤٦) .

(٢) من أمثلة ذلك تدخل المجلس فى المسألة الفلسطينية بناء على ما صدر من الجمعية العامة فى التوصية ١٨١/٢ .

يعرض السلم والأمن الدولى للخطر . وقد تكون الدولة التى تنبه المجلس طرفا فى النزاع ، أو ذات مصلحة فى الموقف الدولى [1] ، كما أنها قد تكون أجنبية عن النزاع ، وليس لها مصلحة مباشرة فى الموقف [2] .

٤ — بناء على طلب دولة ليست من أعضاء الأمم المتحدة ، غير أن حقها فى التنبيه حينئذ يكون مقيدا بقيدين أحدهما سابق للتنبيه ، وثانيهما لاحق له .

أما القيد الأول فهو أن تكون تلك الدولة طرفا فى النزاع ، فليس لها أن تنبه المجلس إلى المنازعات التى لا تكون طرفا فيها ، وليس لها أيضا أن تطلب تدخله فى مواقف دولية ولو كان لها مصلحة مباشرة فيها .

أما القيد الثانى فهو قبولها « مقدما بخصوص هذا النزاع ، التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى هذا الميثاق [3] » .

٥ — بناء على تنبيه يصدر من الأمين العام للأمم المتحدة . وقد نصت المادة ٩٩ من الميثاق على ذلك بقولها : « للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن

---

(١) من المسائل التى كانت فيها الدولة مقدمة الشكوى طرفا فى النزاع أو ذات مصلحة فى الموقف قضية سوريا ولبنان (٤ فبراير سنة ١٩٤٦) وقضية مصر (٨ يوليه سنة ١٩٤٧) وقضية الهند وباكستان (أول يناير سنة ١٩٤٨ و ١٥ يناير ١٩٤٨) وقضية شركة الأنجلو الإيرانية (٢٩ سبتمبر سنة ١٩٥١) . . . الخ .

(٢) من المسائل التى كان طلب إدراجها فى جدول أعمال المجلس من دول ليست أطرافا فى النزاع قضية تونس فقد قامت بتنبيه المجلس إلى ضرورة التحقيق فيها إحدى عشرة دولة تنتمى إلى المجموعة الإفريقية الأسيوية وكان ذلك فى ٢ أبريل سنة ١٩٥٢ ، ومنها أيضاً قضية مراكش فقد كان التنبيه إليها صادراً من أربع عشرة دولة إفريقية آسيوية فى ٢١ أغسطس سنة ١٩٥٣ . وقد رفض المجلس إدراج المسألتين فى جدول أعماله وذلك لعدم تكامل النصاب المطلوب من الأصوات لدرج مسألة فى جدول الأعمال .

(٣) من المسائل التى رفعت إلى المجلس من دول ليست أعضاء فى الأمم المتحدة مسألة العلاقات بين فرنسا وتايلاند وقد صدر التنبيه من تايلاند فى ١٤ يوليه سنة ١٩٤٦ ، ولم تكن حينئذ عضواً فى الأمم المتحدة . ومن هذه المسائل أيضا مسألة حايدرابات التى رفعتها هذه الدولة نفسها فى ١٢ أغسطس ، ثم فى ١٢ ، ١٣ سبتمبر سنة ١٩٤٨ ولم تكن عضواً فى الأمم المتحدة ، وكذلك مسألة تونس التى قدمتها بنفسها فى ١٢ يناير سنة ١٩٥٢ قبل أن تصبح عضواً فى الأمم المتحدة .

إلى أى مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدولى » [1] .

وللمجلس الأمن فى كافة الحالات السالفة الذكر أن يقبل هذا التنبيه فيدرج المسألة فى جدول أعماله أو لا يدرجها . وإدراج المسألة أمر إجرائى يصدر بأغلبية سبعة أصوات .

ويؤدى مجلس الأمن وظيفته فى التحقيق عادة بإنشاء لجنة مؤقتة لتقصى الحقائق المتعلقة بالمسألة ، ثم تقدم له البيانات والوقائع . ويندر أن تكون مهمة تلك اللجنة المؤقتة قاصرة على التحقيق بل يغلب أن يطلب منها إلى جانب ذلك تقديم توصيات بالوسائل التى تراها كفيلة بفض النزاع ، أو لتهدئة الموقف .

ثانياً : المجلس أداة تسوية

يتدخل المجلس لتسوية المنازعات والمواقف الدولية فى ثلاث صور :

١ — دعوة أطراف النزاع إلى تسوية مابينهم من خلاف [2] .

٢ — دعوة أطراف النزاع إلى تسوية خلافاتهم وفقاً لطريقة معينة يقترحها [3] .

٣ — دعوة أطراف النزاع إلى تسوية مابينهم من خلاف وفقاً لأسس خاصة يراها ملائمة لحل النزاع [4] .

ونلاحظ أن تلك الدعوات فى صورها الثلاث ليست ملزمة ، ولا تتضمن إلا التزاما أدبياً .

---

(١) من أمثلة ذلك الدعوة التى وجهها الأمين العام إلى المجلس للاجتماع عندما وقع العدوان من قوات كوريا الشمالية على كوريا الجنوبية فى ٢٥ يونيه سنة ١٩٥٠ (انظر وثائق مجلس الأمن رقم ١٤٩٥) .

(٢) انظر الفقرة الثانية من المادة ٣٣ من الميثاق .

(٣) أنظر المادة ٣٦ من الميثاق .

(٤) أنظر المادة ٣٧ من الميثاق .

وفى الصورة الأولى يكتفى مجلس الأمن بدعوة أطراف النزاع إلى فض ما بينهم من خلاف بطريقة ودية ، ولا يرسم لهم طريقا خاصاً يسيرون عليه ، ولا يوجههم إلى هيئة معينة تتولى هذا الحل ، بل يكتفى أن يطلب منهم إخطاره بنتيجة الوسائل السلمية التى اتبعت فى فض هذا النزاع (١) .

وفى الصورة الثانية لا تنحصر سلطة مجلس الأمن فى دعوة أطراف النزاع إلى تسوية ما بينهم من خلاف ، بل تتعداها إلى توجيه الطرفين إلى أسلوب معين يلتزمانه ، أو إلى إجراءات خاصة يقومان بها ، أويوجههم إلى هيئة تحكيم معينة . ويجوز للمجلس أن يقوم بهذا التدخل أثناء أى مرحلة من مراحل النزاع ، على أن هناك قيودا حدت من سلطة المجلس إذا تدخل على هذه الصورة التى تضمنتها المادة ٣٦ ، ومن القيود التى حدت من سلطته :

١ — لا يحق له أن يوصى بشروط التسوية ، أو يطلب أن تتم وفقاً لعناصر معينة . وبمعنى آخر يكون تدخله مقصورا على اقتراح وسيلة فنية للتسوية كالتوفيق ، أوالتحكيم ، أوالإلتجاء إلى محكمة العدل الدولية ونحوها .

---

(١) أوضح مثال لممارسة المجلس هذه الصورة يتحقق فى المسألة الإيرانية إذ طلب مجلس الأمن من الاتحاد السوفييتى وإيران أن يفضا النزاع القائم بينهما وديا (قرار ٣٠ يناير سنة ١٩٤٦) . غيرأنه فىحالات أخرى كثيرة فشل فى إصدارقرارمن هذا القبيل مثلمشروع القرار الذى تقدمت به الولايات المتحدة فى ١٦ فبراير سنة ١٩٤٦ بمطالبة أطراف النزاع فى المسألة السورية اللبنانية بفض ما بينهما من خلاف بالطرق الودية . ومثل مشروع القرار المقدم من البرازيل فى ٢٨ أغسطس سنة ١٩٤٧ وبمقتضاه طلب من كل من انجلترا ومصر العودة إلى المفاوضات . والمشروع الذى تقدمت به ست دول من أعضاء مجلس الأمن فى ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٤٨ بشأن مسألة حصار برلين فقدكان مشروع القرار يطلب منالأطراف النزاع ، وهما الاتحاد السوفييتى من جانب وانجلترا وفرنسا والولايات المتحدة من جانب آخر ، أن يجروا مفاوضات لتسوية المسألة سلميا .

ب — تدخله هذا مقصور على المنازعات أو المواقف التى قد تعرض السلم والأمن الدولى للخطر . أما المنازعات غير الخطيرة فلا يحق له التدخل فيها . أما المواقف التى لا تكون خطيرة ولكنها تضر بالرفاهية العامة ، أو تعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم فإن المختص بالتدخل فيها هو الجمعية العامة وفقاً لأحكام المادة ١٤ من الميثاق .

حـ — تدخل المجلس فى فض النزاع يجب أن يراعى فيه « ما اتخذه المتنازعون من إجراءات سابقة لحل النزاع القائم بينهم (١) » . فإذا كانت تربطهم معاهدة تحكيم ، أو إذا التزموا بموجب انضمامهم إلى تنظيم إقليمى أن يلجئوا إليه لحل ماوقع بينهم من نزاع وجب على مجلس الأمن أن يدخل فى تقريره تلك الإجراءات (٢) .

د — على المجلس حين يقدم توصياته وفقا لهذه المادة أن يراعى أيضا أن الأطراف فى المنازعات القانونية يجب عليهم أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقاً لما يقضى به النظام الأساسى لهذه المحكمة (٣) . أى إن الميثاق يقضى على مجلس الأمن أن يوصى أطراف النزاع بالإلتجاء إلى محكمة

(١) أنظر الفقرة الثانية من المادة ٣٦ من الميثاق .

(٢) أحدث تطبيق على هذا هو مشروع القرار المقدم من البرازيل وكلومبيا بخصوص مسألة جواتيمالا فقد أشار هـذا المشروع على أطراف النزاع بضرورة التجائهم إلى منظمة الاتحاد الأمريكى باعتبارهم أطرافا فيها لتسوية منازعاتهم وفقاً لأحكام تلك المنظمة الإقليمية الدولية . غير أن المشروع لم يصدر لأن الاتحاد السوفييتى اعترض عليـه بماله من حق الفيتو فى جلسة ٢٠ يونيه سنة ١٩٥٤ .

(٣) أنظر الفقرة الثالثة من المادة ٣٦ من الميثاق .

العدل الدولية إذا كان الطابع القانونى متغلباً فى هذا النزاع [١] .

وفى الصورة الثالثة لا تنحصر سلطة مجلس الأمن فى دعوة أطراف النزاع إلى اتباع أسلوب معين لتسوية مابينهم ، بل يوصى بشروط يطلب أن أن تكون أساساً لحل النزاع . فكأن المجلس يتدخل فى صورة طرف ثالث فى النزاع ويقدم شروطا معينة تتعلق بصميم موضوع النزاع [٢] .

ثالثا — المجلس أداة قمع

إذا فشلت المساعى الودية التى يوصى بها المجلس لتسوية النزاع ، أو لتلطيف حدة الموقف ، وزادت الحال توترا ، واشتد أمر الاحتكاك الدولى فإن المجلس فى هذه الحالة يحق له بمقتضى المادة ٣٩ أن يقرر « ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم ، أو إخلال به ، أو كان ماوقع عملا من أعمال العدوان » [٣] وحين يقرر المجلس وجود حالة من تلك الحالات [٤] يقدم فى ذلك توصياته

---

(١) لم يطبق هـذا غير مرتين : أو لاهما قرار مجلس الأمن الصادر فى ٩ ابريل سنة ١٩٤٧ بشأن النزاع حول مسألة مضيق كورفو إذ جاء فى هـذا القرار توصـية كل من انجلترا وألبانيا بإحالة ما بينهما من نزاع إلى محـكمة العدل الدولية وفقاً لأحكام النظام الأساسى لهذه المحـكمة . وثانيتهما مشروع بلجيكى بتعديل قرار بحيث يتضمن إمكان إحالة النزاع الإنجليزى المصرى إلى محكمة العدل الدولية لمعرفة مدى صحة معاهدة سنة ١٩٣٦ . وقد فشل اقتراح التعديل البلجيكى إذ رفضه المجلس فى جلسة ٢٨ أغسطس سنة ١٩٤٧ .

(٢) مما حدث تطبيقاً لهذه الصورة ما جاء فى قرار المجلس الصادر فى ٢٨ يناير سنة ١٩٤٩ بعد أن عرقلت هولندة قراراته السابق إصدارها بشأن نزاعها مع أندونيسيا ، فقد أوصى المجلس فى هذا القرار بإنشاء جمهورية أندونيسيا فى موعد غايته أول يوليه سنة ١٩٥٠ . فكأن المجلس أوصى بشرط معين متعلق بصميم موضوع النزاع يجب أن يكون أساساً للحل .

(٣) أنظر المادة ٣٩ من الميثاق .

(٤) قرر المجلس قيام حالة من تلك الحالات فى قرار ١٥ يوليه سنة ١٩٤٩ إذ جاء فيـه « الموقف فى فلسطين يعتبر تهديداً للسلام وفقاً لنص المادة ٣٩ من الميثاق » وفى قرار ٢٥ يونيه سنة ١٩٥٠ إذ جاء فيه « إن الاعتداء المسلح الذى قامت به قوات من شمالى كوريا على جمهورية كوريا هو إخلال بالسلام » .

أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقاً لأحكام المادة ٤١ من الميثاق وهى خاصة بتدابير غير عسكرية مثل المقاطعة الاقتصادية ، أو طبقا لأحكام المادة ٤٢ وهى الخاصة بالتدابير العسكرية . وذلك لحفظ السلم ، وإعادة الأمن إلى نصابه (١) .

والمجلس لا يطبق تلك التدابير فورا بل يتخذ قبل ذلك تدابير تحفظية ومؤقتة لمنع اتساع هوة الخلاف ، أو لإيقاف العدوان . وقد جاء فى المادة الأربعين من الميثاق بهذا الصدد « منعاً لتفاقم الموقف . لمجلس الأمن قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها فى المادة ٣٩ ، أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسناً من تدابير مؤقتة ، ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو مراكزهم ، وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه » .

وسلطة مجلس الأمن فى تحديد تلك التدابير مطلقة فقد تكون أمرا بإيقاف تجنيد الأفراد فى الخدمة العسكرية ، أو أمراً بالامتناع عن استيراد الأسلحة ، أو أمرا بالابتعاد عن الحدود إلى مسافة معينة ، أو أمراً بانسحاب القوات المسلحة من منطقة معينة وجعلها منطقة حرام ، أو أمراً بوقف القتال (٢) ، أو أمرا بإبرام اتفاقية هدنة (٣) .

وقد تطلب تلك التدابير المؤقتة من دول أجنبية عن النزاع ، أو بعيدة

---

(١) أنظر المادة ٣٩ من الميثاق .

(٢) من أمثلة ذلك قرار المجلس الصادر فى ٢٢ مايو سنة ١٩٤٨ وهو الذى دعا فيه كافة الحكومات أن تأمر قواتها العسكرية والشعبية بوقف القتال الذى كان دائراً فى فلسطين .

(٣) من أمثلة ذلك قرار ١٥ نوفمبر سنة ١٩٤٨ الذى طلب من أطراف النزاع فى فلسطين أن يقوموا بإبرام اتفاقية هدنة لتكون إجراء مؤقتا وفقا لأحكام المادة ٤٠ من الميثاق .

عن العدوان كأن يطلب المجلس من الدول الأعضاء أن يمتنعوا عن مد المحاربين بالأسلحة والعتاد (١) .

وتلك التدابير ، كما نصت المادة المذكورة آنفا ، لا تؤثر فى حقوق المتنازعين أو مراكزهم أو مطالبهم . وقد ورد هذا التحفظ فى عدة قرارات أصدرها المجلس عندما استند فى توصياته على أحكام الفصل السابع من الميثاق (٢) .

هذه التدابير التى يوصى المجلس بأن يتخذها المتنازعون غير ملزمة ولكنها تتضمن قوة سياسية كبيرة ، إذ يحسب المتنازعون حساب ما يترتب على مخالفتها من نتائج قد تصل إلى فرض العقوبات الاقتصادية أو العسكرية . وقد أشارت إلى ذلك المادة الأربعون إذ قالت « على المجلس أن يحسب لعدم الأخذ بهذه التدابير المؤقتة حسابه » (٣) .

أما تدابير القمع التى يتضمنها الميثاق فهى نوعان :

١ — التدابير غير العسكرية . وقد ورد ذكرها فى المادة ٤١ من الميثاق ومن بينها وقف الصلات الاقتصادية ، والمواصـــلات الحديدية والبحرية

(١) من أمثلة ذلك قرار المجلس الصادر فى ٢٩ مايو سنة ١٩٤٨ مطالبا كافة الحكومات والهيئات ذات الشأن أن تمتنع عن استيراد أو تصدير المعدات الحربية إلى فلسطين أو مصر أو العراق ، أو لبنان ، أو السعودية ، أو سوريا ، أو شرق الأردن طول مدة إيقاف القتال . ومن ذلك أيضا القرار الصادر فى ٢٠ يونيه سنة ١٩٥٤ بشأن مسألة جواتيمالا بأن طلب من أعضاء الأمم المتحدة الامتناع عن مساعدة أى عدوان يترتب عليه سفك الدماء .

(٢) وردت تلك التحفظات فى قرار ١٧ ابريل سنة ١٩٤٨ ، وقرار ٢٩ مايو سنة ١٩٤٨ وكلاهما بشأن الهدنة فى فلسطين . كما وردت فى قرار ١٤ مارس سـنة ١٩٥٠ بشأن النزاع حول كشمير . وهناك مشروعات بقرارات تضمنت تلك التحفظات لكنها حذفت من القرارات أو لم تصدر القرارات التى تضمنتها لأنها لم تحصل على النصاب المطلوب من الأصوات . ومن ذلك مشروع القرار الخاص بالمسألة الأندونيسية فى ٣١ يوليه سنة ١٩٤٧ .

(٣) أشار المجلس إلى ذلك فى مشروع قرار مضمونه أن القوات العسكرية الهولندية خالفت قرارات مجلس الأمن الصادرة فى أول أغسطس سنة ١٩٤٦ وينبه الحكومة الهولندية إلى أن عدم احترامها لتلك التدابير المؤقتة سيحسب له حساب وفقاً لأحكام المادة ٤٠ من الميثاق . غير أن مشروع القرار لم يصدر لعدم حصوله على النصاب المطلوب من الأصوات فى جلسة أول نوفمبر سنة ١٩٤٧ .

والجوية والبريدية والبرقية واللاسكية وغير من وسائل المواصلات وقفا جزئياً أو كلياً . ومنها أيضاً قطع العلاقات الديبلوماسية . ولم يحدث أن قام المجلس بتطبيق شيء من هذه التدابير حتى الآن (١) .

٢ــ التدابير العسكرية . قد ورد ذكرها فى المادة ٤٢ من الميثاق إذ تقول إنه يجوز للمجلس « أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولى ، أو لإعادته إلى نصابه . ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات ، والحصر ، والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة » .

ولم تطبق هذه الأحكام حتى الآن (٢) .

---

(١) فى حقيقة الأمر أنه حين كان المجلس ينظر فى المسألة الإسبانية تقدمت بولونيا بمشروع قرار يطلب فيه من الدول الأعضاء أن تقطع علاقاتها الديبلوماسية مع حكومة الجنرال فرانسكو وفقاً لأحكام المادتين ٣٩ ، ٤١ من الميثاق وفى الجلسة ٤٧ من جلسات المجلس عدل مندوب بولونيا مشروع قراره بأن طلب حذف الإشارة إلى المادتين ٣٩ ، ٤١ من الميثاق . ومع ذلك رفض المجلس القرار فى جلسة ٢٤ يونيه سنة ١٩٤٦ .

(٢) لم يستعمل مجلس الأمن سلطته فى اتخاذ تدابير القمع إلا فى المسألة الكورية حيث أصدر فى ٢٧ يونيه سنة ١٩٥٠ قراراً جاء فيه أن القوات الشمالية لم تصدع بأوامره الخاصة بوقف القتال والانسحاب إلى الشمال ، وأنه لذلك « يوصى أعضاء الأمم المتحدة بأن يقدموا لجمهورية كوريا كل مساعدة لازمة لدفع العدوان المسلح ولإعادة السلم والأمن الدولى فى المنطقة إلى نصابه » ولم يذكر المجلس الأساس القانوني الذى بنى عليه هذا القرار ، وأن يكن قد استعمل عبارة المادة ٣٩ من الميثاق مما جعل بعض الدول تعتقد أن تلك التدابير العسكرية اتخذت وفقاً لأحكام هذه المادة . وقد ذكر الاتحاد السوفييتى فى برقية له بتاريخ ٢٩ يونيه أن هذا القرار غير صحيح من الوجهة القانونية لغياب عضوين دائمين عند اجتماع المجلس وهما الاتحاد السوفييتى والصين الشعبية . وسبق أن أشرنا فى هذا البحث إلى أن غياب عضو دائم فى مجلس الأمن يجعل ما صدر من القرارات الموضوعية التى اتخذت فى غيابه غير صحيحة . وعليه فلا يمكن أن يعتبر القرار الصادر فى ٢٧ يونيه بمثابة تطبيق للتدابير العسكرية التى قصدت إليها المادة ٤٢ من الميثاق .

[ب] **الوظائف الأخرى لمجلس الأمن**

إلى جانب وظيفته الأساسية وهى صيانة السلام الدولى يقوم المجلس بعدة مهام أخرى تجمل فيما يلى :

١ — يقدم للجمعية العامة توصيته بقبول الأعضاء الجدد فى الأمم المتحدة (١) .

٢ — يقدم للجمعية العامة توصيته فى إيقاف عضو يكون قد اتخذ قبله عملا من أعمال المنع أو القمع . أما القرار الخاص بإنهاء الإيقاف ، ورد حقوق العضوية إلى العضو الموقوف فيتم بقرار من المجلس وحده (٢) .

٣ — يقدم للجمعية توصيته بفصل عضو إذا أمعن فى انتهاك مبادىء الميثاق (٣) .

٤ — يضع الخطط التى تعرض على الدول الأعضاء لوضع منهج لتنظيم التسليح (٤) .

٥ — يباشر جميع وظائف الأمم المتحدة بشأن الأقاليم الموضوعة تحت نظام الوصاية إذا كان لهذه الأقاليم موقع استراتيجى . ويدخل فى ذلك الموافقة

(١) أنظر المادة الرابعة من الميثاق ، وما جاء خاصاً بهذا الموضوع فى الفصل الثاني من هذا الباب .

(٢) أنظر المادة الخامسة من الميثاق ، وما جاء خاصاً بهذا الموضوع فى الفصل الثاني من هذا الباب .

(٣) أنظر المادة السادسة من الميثاق ، وما ورد بشأنه فى الفصل الثاني من هذا الباب

(٤) أنظر المادة ٢٦ من الميثاق ، وما جاء تحت عنوان نزع السلام وتنظيم التسليح فى المبحث الأول من هذا الفصل .

على شروط اتفاقات الوصاية الخاصة بهذه الأقاليم وتغييرها أو تعديلها (١).

٦ — يقدم توصيته إلى الجمعية العامة فى تعيين الأمين العام للأمم المتحدة (٢).

٧ — يوافق على عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لإعادة النظر فى ميثاق الأمم المتحدة. وتعد هذه الموافقة من القرارات غير الموضوعية التى يحتاج إصدارها إلى سبعة أصوات من أحد عشر صوتا دون أن يكون بينها إجماع أصوات الدول الخمس الكبرى (٣).

٨ — إلى جانب كل هذه الوظائف يقوم بمهام أخرى تتصل بمحكمة العدل الدولية باعتبارها « الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة. ومن هذه المهام:

ا — ينتخب المجلس مع الجمعية العامة قضاة محكمة العدل الدولية (٤).

ب — يحدد بالاشتراك مع الجمعية العامة الشروط التى بموجبها يجوز للدولة التى ليست عضوا فى الأمم المتحدة أن تنضم إلى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية (١).

---

(١) أنظر المادة ٨٣ من الميثاق ، وما جاء خاصاً بهذا فى صفحة ١٦٠ من الجزء الأول من هذا الكتاب ، وما سيتضمنه المبحث الرابع من هذا الفصل.

(٢) أنظر المادة ٩٧ من الميثاق ، والمبحث الخامس من هذا الفصل.

(٣) أنظر المادة ١٠٩ من الميثاق وما جاء فى الصفحة ١٣٠ من الجزء الأول من هذا الكتاب

(٤) نصت المادة الرابعة من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية على أن أعضاء المحكمة تنتخبهم الجمعية العامة ومجلس الأمن من قائمة حاوية للأشخاص الذين رشحتهم الشعبة الأهلية فى محكمة التحكيم الدائمة.

(١) أنظر الفقرة الثانيه من المادة ٩٣ من الميثاق. وفى جلسة ١٠ يوليه سنة ١٩٤٦ تلق =

حـ — يحدد الشروط التى بموجبها يجوز لدولة ليست من أعضاء الأمم المتحدة أن تلجأ إلى محكمة العدل (١) .

د — يعتبر المجلس بمثابة الأداة التنفيذية للمحكمة إذا امتنع أحد المتقاضيين فى قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة . وللطرف الآخر حينئذ أن يلجأ إلى مجلس الأمن الذى يحق له أن يقدم توصياته ، أو يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم (٢) .

= رئيس مجلس الأمن رسالة من رئيس محكمة العدل الدولية يطلب فيها أن يحدد المجلس شروط انضمام الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة إلى النظام الأساسى للمحكمة . وقد حول المجلس هذا الموضوع إلى لجنة الخبراء التابعة له كما حول بعد ذلك طلبات سويسرا (٢٦ أكتوبر سنة ١٩٤٦) دويلة ليختنشتين (٨ مارس سنة ١٩٤٨) واليابان (٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٣) ودويلة سان مارينو (٦ نوفمبر سنة ١٩٥٣) . وبناء على توصية المجلس وموافقة الجمعية العامة قبلت هذه الدول .

(١) قد نصت المادة ٣٥ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية على أن المجلس يحدد « الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى (الأجنبية من الأمم المتحدة) أن تتقاضى إلى المحكمة » .

(٢) أنظر المادة ٩٤ من الميثاق . مع ملاحظة أن هذه المادة لم تطبق ولكن أثيرت بحثها بمناسبة أن انجلترا بموجب خطاب مؤرخ فى ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٥١ طلبت من المجلس أن يتخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ التدابير المؤقتة التى صدر بها الحكم على إيران فى ٥ يوليه سنة ١٩٥١ وذلك وفقا لأحكام المادة ٤١ من النظام الأساسى لمحكمة العدل . وبعد مناقشة الموضوع لم يصدر المجلس قراراً بشأنه .

المبحث الثالث

المجلس الاقتصادى والاجتماعى

(١) تكوين المجلس الاقتصادى والاجتماعى

[أ] العضوية

المجلس الاقتصادى والاجتماعى هو أحد الفروع الرئيسية من فروع الأمم المتحدة وقد عهد إليه الإشراف على التعاون الاقتصادى والاجتماعى بين جميع الدول الأعضاء واستندت إليه كافة الأعمال والوظائف التى يمكن أن تحقق هذا التعاون المنشود.

ويتألف هذا المجلس من ثمانية عشر عضوا من الأمم المتحدة تنتخبهم الجمعية العامة (١)، بطريقة تكفل تحقيق شىء من الدوام والاستقرار فى المجلس لذلك فانه عند تكوينه انتخب ستة أعضاء لمدة سنة، وستة آخرون لمدة سنتين، والستة الباقون لمدة ثلاث سنوات(٢). وبعدذلك تكون الانتخابات التالية لمدة ثلاث سنوات بالنسبة لجميع الأعضاء. والغرض من ذلك ألا يتغير الثمانية عشر عضوا دفعة واحدة(٣)، كل ثلاث سنوات؛ بل يتم تغيير الأعضاء على ثلاث دفعات. والدول التى تنتهى عضويتها يجوز إعادة انتخابها مباشرة(٤)، على خلاف الوضع فى مجلس الأمن إذ لا يجوز إعادة انتخاب

(١) أنظر الفقرة الأولى من المادة ٦١ من ميثاق الأمم المتحدة.

(٢) أنظر الفقرة الثالثة من المادة ٦١ ميثاق الأمم المتحدة.

(٣) أنظر بحث الأحكام الخاصة بتكوين الفروع فى الجزء الأول من هذا الكتاب صفحة ١١٠.

(٤) أنظر الفقرة الثانية من المادة ٦١ من ميثاق الأمم المتحدة.

أعضائه غير الدائمين على الفور، بل لابد من مرور فترة من الزمن قبل إعادة انتخابهم [1] .

وتشكيل المجلس الاقتصادى والاجتماعى يتميز من تشكيل مجلس الأمن من ناحيتين أخريين : فهو من ناحية لا يأخذ بمبدأ منح مقاعد دائمة للدول العظمى فى المجلس ، ومن ناحية أخرى لا يضع ضوابط خاصة لاختيار الأعضاء كالتوزيع الجغرافى العادل، أوكون الدول المراد انتخابها صناعية ، أو ذات مستوى معين فى معيشتها ، أو غير ذلك مما قد يشترط فى أعضاء مجلس يهدف إلى تدعيم التعاون الاقتصادى والاجتماعى بين الأمم .

غير أن هاتين الميزتين نظريتان أكثر مما هما عمليتان فقد جرى التقليد على أن تنتخب الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن بطريقة دائمة ، بمعنى أنه عندما تنتهى مدة عضويتها يعاد انتخابها فى الحال . فأصبحت هذه الدول كأنها ذات مقاعد دائمة فى هذا المجلس تبعا لمقعدها الدائم فى مجلس الأمن [2]، ومن ناحية أخرى جرت الجمعية العامة فى انتخابات أعضاء المجلس على المحافظة على استمرار تمثيل مختلف أقاليم العالم وفقا لمبدأ التوزيع الجغرافى العادل . وكان التوزيع الجغرافى لأعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى قد تم فيما بين سنة ١٩٤٦ ، وسنة ١٩٥٦ على النسق التالى : ستة مقاعد أو خمسه لدول أمريكا منها أربعة لدول أمريكا اللاتينية ، ومقعد أو مقعدان لدول أمريكا الجنوبية ، وسبعة مقاعد لدول أوروبا منها أربعة توقف لدول أوروبا الغربية وثلاثة لدول أوروبا الشرقية ، ومقعد أو مقعدان

(١) الفقرة الثانية من المادة ٢٨ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) يبدو ذلك جلياً فى الانتخابات الأولى التى جرت فى الثلاث سنوات التالية لتكوين المجلس . فقد انتخبت الدول الخمس الكبرى كلها فى يناير سنة ١٩٤٦ لمدد مختلفة غير أنه قد أعيد انتخابها جميعاً ، وما زالت فى العضوية حتى الآن .

لدول الشرق الأوسط ، وأفريقية ، والمقاعد الباقية بعد ذلك لدول الشرق الأقصى وآسيا وهى ثلاثة مقاعد أو أربعة .

وقد أخذ على هذا التوزيع أنه غير عادل لأنه لا يمثل المجموعات الإقليمية المختلفة تمثيلا صحيحاً أو دقيقاً [١] .

وللحكم على تشكيل المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى مدى السنوات العشر الماضية يجب أن نقارن بين عدد المقاعد التى نالتها كل مجموعة من هذه المجموعات الجغرافية ، وبين المقاعد التى كان يجب أن تكون من نصيب هذه المجموعات لو نظرنا إلى عدد الدول التى تتكون منها كل مجموعة جغرافية بالنسبة إلى عدد المقاعد المخصصة لها ثم قارنا بين تلك النسبة ونسبة عدد مقاعد المجلس عامة . وتتضح تلك المقارنة بالجدول التالى [٢] :

---

(١) قال فى هذا الصدد مندوب مصر فى الدورة الخامسة للجمعية العامة « إن سبعاً من أعضاء المجلس يمثلن الدول الأوربية (أى ما يزيد على الثلث ويقرب من نصف الأعضاء) وإن ثلاثاً يمثلن دول أمريكا الشمالية (أى بنسبة ١٠٠ ٪ من دول هـذه القارة) وإن ثلاثا يمثلن جمهوريات أمريكا اللاتينية وأمريكا الوسطى البالغ عددها عشرين جمهورية ، وإن أربعاً يمثلن الدول الأسيوية التى يزيد عدد سكانها على ٦٠ ٪ من سكان العالم ، وإن أستراليا ونيوزيلندا تتبادلان بدون انقطاع التمثيل فى هذا المجلس . ويزيد سوء توزيع المقاعد بين العالم وضوحا لأن بلاد الشرق الأوسط لا ممثل لها فى المجلس ، وأن القارة الأفريقية لا يمثلها إلا بطريق غير مباشر دول أوروبية تشرف على بعض المستعمرات » . من تقرير السيد جلال الدين عبد الرازق عن المسائل الاقتصادية والمالية التى عرضت على الجمعية العامة للأمم المتحدة فى سبتمبر سنة ١٩٥٠ صفحة ٦٩ .

(٢) هـذا الجدول وما سيليه من جداول مستقاة من تقرير غير مطبوع للأستاذ إيريك ستين نشرته بالآلة الكاتبة مؤسسة كارنيجى للسلام العالمى بنيويورك سنة ١٩٥٦

Eric Stein. Some implications of expanding United Nations Membership. Carnegie Endowment for international Peace. New York 1956.

المجموعة الجغرافية	عدد أعضائها	نسبة عدد أعضائها إلى عدد مقاعد المجلس	التوزيع بين سنتى ١٩٤٦ ، ١٩٥٦
أمريكا	٢٣	٦و٦	٥ أو ٦
أوروبا الغربية	١٠	٣	٤
أوروبا الشرقية	٦	١و٨	٣
الشرق الأوسط وأفريقيا	١٣	٣و٩	١ أو ٢
الشرق الأقصى وآسيا	٩	٢و٧	٣ أو ٤
المجموع	٦٠	١٨	١٨

ويلاحظ على هذا الجدول أن المجموعات الجغرافية لا تعبر كلها تعبيرا صادقا عن قيام وحدة سياسية بين أعضائها . فإذا كانت المجموعة الأمريكية ومجموعة أوروبا بشقيها تعبر كل منهما عن تضامن إقليمى أكيد بين أعضائها بحيث يمكن أن يقال إن الذين يمثلونها فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى يعتبرون بمثابة وكلاء عنها فإن هذا لا يصدق على مجموعة الشرق الأوسط وإفريقيا ، ولا على مجموعة الشرق الأقصى وآسيا . فالأولى منهما تجمع إلى جانب الدول العربية والإفريقية دولا بعيدة عنها كل البعد مثل إسرائيل واتحاد جنوبى إفريقية وتركيا . والثانية منهما تجمع زيلندة الجديدة واستراليا وهما وإن كانتا من دول الشرق الأقصى جغرافيا فهما من الانجلوسكسونيين عنصراً وسياسة .

وعلى كل فإن الجدول السالف يمكن أن يستنبط منه مايلى :

١ — لكل من مجموعة أوربا الشرقية والغربية مقعد زائد عما تستحق .

٢ — مجموعة الشرق الأوسط وإفريقية تستحق نسبيا أربعة مقاعد تقريبا غير أنها لم تظفر إلا بمقعد وأحيانا بمقعدين .

٣ — مجموعة الشرق الأقصى وآسيا لها النسبة التى تستحقها من حيث العدد غير أن استراليا ظلت عضوا فى المجلس ست سنوات ، ونيوزيلندة

ظلت ثلاث سنوات فكأن باقى المجموعة التى تمثل الشرق الأقصى وآسيا فعلا لم تنل إلا مقعدين أو ثلاثة مقاعد .

فالدول الأوروبية فازت بمقاعد أكثر مما تستحق وكان هذا على حساب المجموعة الإفريقية الأسيوية التى لم تمثل تمثيلا عادلا فى هذا المجلس .

وقد يعترض على هذا الجدول بأن الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن تتمتع بمقاعد شبه دائمة فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى لذلك يجب ألا تدخل فى حسبان المجموعات ، والأولى أن تكون النسبة على أساس أن عدد مقاعد المجلس ثلاثة عشر مقعداً ، وليست ثمانية عشر . فاذا تمشينا مع هذا الرأى وحسبنا نسبة عدد الأعضاء إلى عدد المقاعد على أنها ثلاثة عشر تكون النسب على الوجه التالى :

المجموعة الجغرافية	عدد اعضائها	نسبة عدد اعضائها إلى عدد مقاعد المجلس	التوزيع بين سنتى ١٩٤٦ ، ١٩٥٦
أمريكا	٢١	٤,٩	٤ أو ٥
أوروبا الغربية	٨	١,٩	٢
أوربا الشرقية	٥	١,٢	٢
الشرق الأوسط وأفريقية	١٣	٣,١	١ أو ٢
الشرق الأقصى وآسيا	٨	١,٩	٢ أو ٣
المجموع	٥٥	١٣	١٣

ويستخلص من هذا الجدول المعدل أنه لا يوجد فرق كبير بين النسبة الحسابية التى تستحقها كل مجموعة من مقاعد المجلس وبين عدد المقاعد الذى أعطى فعلا لكل مجموعة فيما بين سنة ١٩٤٦ وسنة ١٩٥٦ . فما زالت أوربا بشقيها تفوز بمقاعد أكثر مما تستحق ، وما زالت المجموعة الإفريقية والمجموعة

الآسيوية غير ممثلة تمثيلا يتمشى مع ما تستحقه فعلا حسب عدد أعضائها (١) .

وقد يقال إنه قد طرأ جديد يدعو إلى إعادة النظر فى الجدولين السالفى الذكر إذ قد انضمت إلى الأمم المتحدة فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٥ ست عشرة دولة تنتمى إلى مجموعات جغرافية متنوعة، وبذلك تكون النسبة الحسابية التى تستحقها كل مجموعة قد تغيرت . ولكن إذا لاحظنا أن من بين هذه الدول التى قبلت دفعة واحدة ست دول تنتمى إلى مجموعة أوروبا الغربية وأربعة تنتمى إلى مجموعة أوروبا الشرقية ، واثنتين إلى مجموعة الشرق الأوسط وإفريقيا ، وأربعاً إلى مجموعة الشرق الأقصى وآسيا ، إذا لاحظنا ذلك نصل إلى أن تلك الزيادة لم تغير فى الواقع من النتائج التى يوصلنا إليها الجدولان السابقان على وجه التقريب كما يتبين من الجدول التالى :

المجموعة الجغرافية	عدد أعضائها	نسبة عدد أعضائها إلى عدد مقاعد المجلس	التوزيع بين سنتى ١٩٤٦ ، ١٩٥٦
أمريكا	٢٢ + صفر = ٢٢	٥و١	٥ أو ٦
أوروبا الغربية	١٠ + ٦ = ١٦	٣و٨	٤
أوروبا الشرقية	٦ + ٤ = ١٠	٢و٤	٣
الشرق الأوسط وأفريقيا	١٣ + ٢ = ١٥	٣و٦	١ أو ٢
الشرق الأقصى وآسيا	٩ + ٤ = ١٣	٣و١	٣ أو ٤
المجموع	٦٠ + ١٦ = ٧٦	١٨	١٨

فالنتيجة واحدة وهى أن أوروبا ما زالت ممثلة بمقاعد أكثر ما تستحق على حساب إفريقا وآسيا .

(١) هذا الجدول الجديد لا يعبر تعبيراً صادقا عن التوزيع الجغرافى العادل للأسباب الآتية :

[١] ليس فى الميثاق نص صريح على أن يكون للدول العظمى الخمس مقاعد دائمة فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى فلا مبرر إذن لإخراجها من حسبان النسبة .

[٢] من الجائز منطقاً وقانوناً ألا يعاد انتخابها فى المجلس مستقبلا ما دام ذلك الانتخاب المستمر غير ملزم للجمعية العامة للأمم المتحدة .

[٣] كونها تنتخب باستمرار لا يحول دون كونها تمثل المجموعات الجغرافية التى تنتمى إليها .

ومما قد يؤخذ على الجداول السابقة أنها لاتقوم على أسس واقعية ، وإنما أساسها تعداد الدول الواقعة فى كل مجموعة جغرافية ممثلة فى المجلس ، وعلى أساس أن هذه الدول متساوية ، إلا أنه مادام الأمر ليس كذلك ، وما دامت الدول غير متساوية فى عدد السكان ، وفى إنتاج المواد الأولية ، وفى درجة التصنيع ، والرقى الاجتماعى فلا بد من اتخاذ معيار آخر يشكل المجلس بمقتضاه . ومما يدعو أيضا إلى نبذ المعيار العددى والبحث عن معيار آخر أن المجلس يشرف على التعاون الاقتصادى والاجتماعى للدول ، ويعمل على تنميته النهوض به فلكى يتيسر له أداء تلك المهمة يحسن أن يقوم تشكيله على معيار اقتصادى اجتماعى ، لا على معيار عددى أو حسابى .

وقد نوقشت تلك الآراء طويلا فى مؤتمر سان فرنسسكو ، وتقدمت أثناء ذلك فرنسا بطلب تخصيص مقاعد دائمة للدول التى يكون لها شأن عظيم من الوجهة الاقتصادية . غير أن الآراء لم تتفق بشأن المقياس الذى يعرف به قدر الأمم من حيث القوة الاقتصادية ، أيكون المقياس المعول عليه فى ذلك هو المساحة أم الدخل القومى ، أم الثروة ، أم عدد السكان ، أم الميزانية أم التجارة الخارجية ؟ وقد اعترضت مصر على ذلك لأن الدول الصغرى تستطيع أن تعاون فى حل المشاكل التى تعرض على المجلس معاونة قد تتجاوز درجتها بين الدول ، هذا إلى أن الاعتبارات الاجتماعية والثقافية ليست أقل شأنا من الاعتبارات الاقتصادية (١) .

وكيفما كان الأمر فإن اتخاذ عدد السكان مقياسا لتوزيع المقاعد بين الدول فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى هو خير معيار لأنه يجمع بين الناحية الاقتصادية والناحية الاجتماعية ، وبه نستطيع أن نعرف مدى توازن

---

(١) أنظر صفحة ٧٣ من تقرير وزارة الخارجية المصرية المشار إليه آنفا .

التوزيع الذى قام عليه المجلس فيما بين سنة ١٩٤٦ ، سنة ١٩٥٦ ، ويتضح ذلك من الجدول الآتى :

المجموعة الجغرافية	عدد سكانها		نسبة عدد السكان إلى عدد مقاعد المجلس		التوزيع بين سنتى ١٩٤٦ و ١٩٥٦
	قبل انضمام ال ١٦ دولة	بعد الانضمام	قبل الانضمام	بعد الانضمام	
أمريكا	٣٤٨,٣١١,٠٠٠	٣٤٨,٣١١,٠٠٠	٤,١	٣,٧	٤ أو ٥
أوروبا الشرقية والغربية	٤٠٨,٠٨١,٠٠٠	٥٤٢,٨٨٣,٠٠٠	٤,٩	٥,٩	٧
الشرق الأوسط وأفريقية	١١٩,١٨٥,٠٠٠	١٢١,٦٦١,٠٠٠	١,٤	١,٣	١ أو ٢
الشرق الأقصى وآسيا	٦٣٠,٥٧١,٠٠٠	٦٥٢,٨٤٨,٠٠٠	٧,٥	٧,١	٣ أو ٤
المجموع	١,٥٠٦,١٤٨,٠٠٠	١,٦٦٥,٧٠٢,٠٠٠	١٨	١٨	١٨

ويلاحظ على هذا الجدول أننا لم نحسب فى مجموعة الشرق الأقصى وآسيا عدد سكان الصين الشعبية وهو نحو ٥٠٠ مليون نسمة بل اكتفينا بسكان الصين الوطنية (فرموزا) لأنها الممثلة فى المجلس ، ومع هذه الملاحظة يمكن أن نستنبط منه ما يلى :

١ — ليس هناك فرق هام بين نتائج الجدول قبل انضمام الدول الست عشرة دولة وبعد انضمامها .

٢ — مجموعة أمريكا ممثلة فى بعض السنوات بمقعد يزيد عما تستحقه .

٣ — مجموعة أوروبا بشقيها ممثلة أثناء العشر سنوات بمقعدين أكثر مما تستحق .

٤ — مجموعة الشرق الأوسط وإفريقية ممثلة تمثيلا ملائما لعدد سكانها ، ولكن يعتبر تمثيلها واقعا بأقل مما تستحق لو نظرنا إلى عدد الدول المكونة لمجموعتها ، ويرجع ذلك إلى قلة سكان تلك الدول .

٥ — مجموعة الشرق الأقصى وآسيا ، مع عدم حسبان سكان الصين فيها ، تستحق سبعة مقاعدة مع أنها لم تمثل خلال العشر سنوات الماضية إلا بمقعدين أو ثلاثة (١) .

ونستخلص من كل ذلك أنه إذا كانت أوربا ممثلة بمقعدين زيادة عما تستحق فذلك على حساب الشرق الأقصى وآسيا لا على حساب الشرق الأوسط وأفريقية اللذين تتعدد دولها وتتسع مساحة أقاليمهما ولكنهما مازالتا مناطق فقيرة بالسكان .

وأخيرا ، قد يؤخذ على الجداول السابقة بوجه عام أنها سواء أقامت على عدد دول كل مجموعة جغرافية ، أم على عدد سكانها فهى لا تدخل فى حسبانها أهم ناحية يجب على المجلس أن يعنى بها وهى ناحية التخلف الاقتصادى والاجتماعى . والأولى أن يشكل المجلس بصورة تجعل الدول المتخلفة ممثلة فيه تمثيلا عادلا لتتمكن من علاج تخلفها ، وتنمية اقتصادياتها ، ورفع مستوى المعيشة بين سكانها . فإذا تكون المجلس من دول صناعية فقط فانها ستعمل بلا نزاع على توجيه أعمال المجلس إلى ما فيه مصلحتها ومن ذلك الحد من تصنيع الدول المختلفة لتحمى بذلك اقتصادياتها من منافسة الصناعات الجديدة الناشئة . ولهذا تقدم بعض المصلحين باقتراح توزيع مقاعد المجلس الاقتصادى والاجتماعى على أساس درجة نمو الدول اقتصاديا واجتماعيا . وهناك من رأى تقسيم المجلس على غرار مجلس الوصاية ، وعلى غرار اللجنة الخاصة بالمعلومات عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، تقسيما ثنائيا يتخصص به نصف المقاعد للدول المتخلفة والنصف الباقى للدول المتقدمة ، وهناك من رأى أنه لتيسير عمل المجلس وللتخلص مما قد يدور بين الفريقين

---

(١) سبقت الإشارة إلى أن أستراليا ظلت عضواً فى المجلس ست سنوات ، وأن نيوزيلنده ظلت ثلاث سنوات فكأن باقى دول الشرق الأقصى وآسيا لم تنل إلا مقعدين أو ثلاثة .

المضادين يقسم المجلس إلى ثلاث مجموعات الأولى للدول المتقدمة ، والثانية للمتوسطة ، والثالثة للدول المتخلفة ، على أن يكون المعيار الذى تقوم عليه تلك المجموعات الثلاث هو الدخل الفردى السنوى لكل مواطن من دول هذه المجموعات ، فاذا كان متوسط دخل الفرد أكثر من ٤٠٠ دولار فى السنة اعتبرت الدولة متقدمة ، وإذا كان الدخل يتراوح بين ٢٠٠ و ٤٠٠ دولار اعتبرت الدولة متوسطة ، فاذا قل دخل الفرد عن مائتى دولار اعتبرت الدوله متخلفة .

ولمعرفة مدى توازن التوزيع الذى قام عليه المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى السنوات العشر الماضية مع معيار النمو الاقتصادى والاجتماعى فى الدول الأعضاء فى المجلس . عمد بعض الخبراء إلى التحليل الآتى :

ا — قسمت الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة إلى ثلاث مجموعات حسب دخلها الفردى سنة ١٩٤٩ . فظهر ان الدول التى يبلغ دخل الفرد فيها أكثر من ٤٠٠ دولار عددها ١٢ دولة ، والدول التى دخل الفرد فيها يتراوح بين ٢٠٠ و ٤٠٠ دولار عددها ١١ دولة والدول المتخلفة عددها ٣٦ دولة .

ب — وزعت مقاعد المجلس الاقتصادى والاجتماعى على أساس نسبة عدد الدول الداخلة فى كل مجموعة على عدد مقاعد المجلس الثمانية عشر .

ج — وزعت مقاعد المجلس فى العشر سنوات الماضية على أساس هذه المجموعات الثلاث ، ثم أخذ متوسط مقاعد كل مجموعة فى هذه المدة فظهرت النتائج التى يوضحها الجدول الآتى :

المجموعة حسب النمو الاقتصادى والاجتماعى	عدد أعضائها		نسبة عدد أعضائها إلى عدد مقاعد المجلس		متوسط التوزيع بين سنتى ١٩٤٦ ، ١٩٥٦
	قبل انضمام ال ١٦ دولة	بعد انضمام ال ١٦ دولة	قبل انضمام ال ١٦ دولة	بعد انضمام ال ١٦ دولة	
مجموعة الدول المتقدمة	١٣	١٤	٣٫٩	٣٫٣	٦٫٥
مجموعة الدول المتوسطه	١١	١٧	٣٫٣	٤	٤
مجموعة الدول المتخلفة	٣٦	٤٥	١٠٫٨	١٠٫٧	٧٫٥
المجموع	٦٠	٧٦	١٨	١٨	١٨

ونستخلص من هذا الجدول :

١ ــ أنه لا يوجد فرق هام بين نتائج الجدول قبل انضمام الدول الست عشرة وبعد انضمامها .

٢ ــ الدول التى استكملت نموها الاقتصادى والاجتماعى أى الدول المتقدمة منحت فى العشر سنوات الماضية أكثر من مقعدين تقريباً زيادة عما تستحق .

٣ ــ أن الدول ذات الدخل الفردى المتوسط إن كان تمثيلها فيما بين سنة ١٩٤٦ وسنة ١٩٥٦ قريباً من عدد المقاعد التى تستحقها وفقاً للضابط الذى اتبع فى هذا الجدول فهى ممثلة بأكثر مما تستحق بنحو مقعد تقريباً .

٤ ــ الدول المتخلفة غير ممثلة تمثيلا كافيا إذ سلب منها ثلاثة مقاعد قد أعطيت للمجموعتين الأخريين .

وإذا أضفنا إلى كل هذا أن دول المجموعة الإفريقية والآسيوية تعتبر من مجموعة الدول المتخلفة وجدنا أن كافة الضوابط التى استخدمت فى الجداول السالفة الذكر لمعرفة درجة توازن تشكيل المجلس الاقتصادى

والاجتماعي في العشر سنوات الماضية تؤيد كلها أن الدول الافريقية والآسيوية غير ممثلة تمثيلا عادلا في هذا المجلس .

* * *

وقد أخذ أيضاً على تشكيل المجلس الاقتصادى والاجتماعى قلة عدد أعضائه . ومنذ مؤتمر سان فرنسسكو أثارت الوفود ذلك ومنها الوفد المصرى الذى تقدم باقتراح زيادة عدد أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى إلى ٢٤ عضوا على أن يراعى تمثيل مناطق العالم المهمة فيه ، ونوقش هذا الاقتراح ولم يجد تأييداً [١] .

وقد أثبتت تجارب السنوات العشر الماضية أن الاقتراحات التى قصد بها إلى زيادة أعضاء المجالس كانت فى محلها لأن الاحصاءات من سنة ١٩٤٦ إلى سنة ١٩٥٦ تدل على أنه لم يشترك فى هذا المجلس إلا ٣٨ دولة [٢] مع أن دول الأمم المتحدة كانت ٦٠ دولة وأصبحت اليوم ٧٦ دولة . وتدل

---

(١) أنظر تقرير وزارة الخارجية المصرية السالف الذكر صفحة ٧٢ .

(٢) الثماني والثلاثون دولة التى اشتركت فى المجلس فى العشر سنوات الماضية يمكن تقسيمها إلى أربع فئات :

أولا : الدول الخمس الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن والتى أعيد انتخابها بصفة مستمرة طول هذه المدة .

ثانياً : خمس دول أعيد انتخابها ثلاث مرات وهى : بلجيكا ، وكندا ، وتشيكوسلوفاكيا ، والهند ، ويوغوسلافيا .

ثالثاً : خمس عشرة دولة انتخبت مرتين وهى : الارجنتين ، وأستراليا، والبرازيل ، وشيلى ، وكوبا ، ومصر ، واليونان ، ولبنان ، وهولندة ، والنرويج ، وباكستان ، وبيرو ، وبولونيا ، وفنزويلا .

رابعاً : ثلاث عشرة دولة انتخبت مرة واحدة وهى : روسيا البيضاء ، وكلومبيا ، والدانيمرك ، وجمهورية الدومينيك ، والاكوادور ، وأندونيسيا ، وإيران ، والمكسيك ، وزيلندة الجديدة ، والفيليبين ، والسويد ، وأوكرانيا ، وأورجواى .

الاحصاءات أيضا على أن الثمانى عشرة دولة التى يتألف منها المجلس تمثل ٣٦٪ من أعضاء الأمم المتحدة عند قيام المنظمة الدولية ، ولو احتفظنا الآن بنفس النسبة لوجب أن يتكون المجلس من ٢٧ دولة أو أكثر .

وأنصار فكرة زيادة مقاعد المجلس يتقدمون بإحصاء طريف يؤيدون به وجهة نظرهم فيقولون : لو استبعدنا المقاعد الخمسة الموقوفة باستمرار للدول الكبرى وجدنا باقى دول الأمم المتحدة لا يتاح لكل دولة منها أن تمثل فى المجلس إلا مرة كل ١٦ سنة على أساس أن العضوية فى المجلس ثلاث سنوات ، وعلى افتراض أنه لايجوز تجدد انتخاب من تنتهى مدة عضويته .

غير أن الذين يعارضون فى زيادة المقاعد يقولون إنه من مستلزمات حسن سير العمل فى المجالس الدولية أن يكون عدد الأعضاء محصوراً فى أقل عدد ممكن ، ويقولون إن هذا المجلس المحدود مقاعده أكثر عدداً من غيره فهو يزيد عن مجلس الأمن سبعة أعضاء ، وعن مجلس الوصاية أربعة أعضاء ، وعن محكمة العدل الدولية ثلاثة أعضاء . ويضيفون إلى ذلك أن أعضاء الأمم المتحدة الذين يرغبون الاشتراك فى مداولات المجلس عندما تبحث أية مسألة تعنيهم يجوز لهم أن يشتركوا بناء على أحكام المادة ٦٩ من ميثاق الأمم المتحدة ، ويزيدون على ذلك أن المجلس فيه ثمانى لجان موضوعية تتضمن ١٣٢ مقعداً تستطيع الدول غير الأعضاء فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى أن تشترك فيها ، وأخيراً يقولون : إن هذا المجلس ، على خلاف غيره من المجالس المحدودة ، مفتوح فى الواقع لكافة الدول إذ ليس فيه مراكز دائمة وأخرى غير دائمة ففرصة العضوية متاحة لمن تهيئه ظروفه لها .

ومع ذلك فان الدول الإفريقية والآسيوية ودول أمريكا اللاتينيه متمسكة بضرورة زيادة المقاعد فى المجلس لتصحيح أوضاع تمثيلها فيه تمثيلا

يتمشى مع النصيب الذى ترى أنها تستحقه . ومن المحتمل أن تعالج تلك القضية فى الدورة المقبلة للجمعية العامة للأمم المتحدة ؛ إذ أن تسعة عشر عضوا جديداً سيكون دخولهم فى معركة الحصول على المقاعد عاملا قويا فى التنافس والدعوة إلى زيادة عدد المقاعد .

[ب] المراقبون

إلى جانب أعضاء المجلس الذين عددهم ثمانية عشر يوجد عدة مراقبين يشتركون فى أعمال المجلس ومداولاته ولكن ليس لهم حق التصويت . وهؤلاء المراقبون يمثلون هيئات متعددة منها :

١ — مندوبو الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة من غير الممثلين فى المجلس . ففى المادة التاسعة والستين من الميثاق أن المجلس له أن « يدعو أى عضو من الأمم المتحدة للاشتراك فى مداولاته عند بحث أى مسألة تعنى هذا العضو بوجه خاص ، على ألا يكون له حق التصويت » . ويستطيع هذا العضو أن يتقدم إلى المجلس بما يراه من الاقتراحات . ويمكن التصويت عليها بناء على طلب أى عضو من أعضاء المجلس .

٢ — رئيس مجلس الوصاية : من حق هذا الرئيس ، أو من يمثله أن يشترك فى مناقشات المجلس المتصلة بشئون الوصاية دون أن يكون له حق التصويت .

٣ — مندبو الوكالات المتخصصة (١) : ولهم أن يشتركوا فى مناقشات المجلس المتصلة بأعمال وكالاتهم ، ويمكنهم تقديم المقترحات بشأن تلك المسائل إلا أنه لا يجوز التصويت عليها إلا بناء على طلب عضو من أعضاء المجلس ، أو بناء على طلب لجنة من لجانه المختصة .

(١) أنظر المادة ٧٠ من ميثاق الأمم المتحدة .

٤ — مندوبو الهيئات الدولية غير الحكومية[١] التى منحها المجلس صفة الاستشارة فلهم أن يحضروا كل اجتماعات المجلس العمومية ، واجتماعات لجانه بصفة مراقبين .

[ج] اللجاند

نصت المادة الثامنة والستون من الميثاق على أن « ينشىء المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجانا للشئون الاقتصادية والاجتماعية ، ولتعزيز حقوق الانسان ، كما ينشىء غير ذلك من اللجان التى قد يحتاج إليها لتأدية وظائفه » واستنادا إلى هذه المادة أنشأ المجلس لجانا عديدة يمكن تقسيمها إلى أربعة أقسام :

أولا — اللجان الفرعية الدائمة والمؤقتة :

أنشأ المجلس لجانا دائمة تعقد جلساتها طول العام ، وتعد المسائل التى تعرضها على المجلس حين انعقاده ، ومن هذه اللجان :

١ — لجنة المعونة الفنية : وتتكون من رؤساء الهيئات المساهمة فى البرنامج الموسع للمساعدة الفنية ، وتتولى الرقابة والإشراف على هذا البرنامج ، وتتلقى تقارير مجلس المعونة الفنية [٢] ، ثم تدرسها وتعرضها على المجلس الاقتصادى والاجتماعى .

٢ — لجنة المفاوضات مع الوكالات المتخصصة : وتتكون من رئيس المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومن مندوبين عن إحدى عشرة دولة يكون المجلس قد انتخبها لمدة غير محدودة . وتقوم هذه اللجنة بالمفاوضات مع التنظيمات الدولية الفنية لتربطها بالأمم المتحدة ، وبعد ربطها تسمى الوكالات

(١) أنظر المادة ٧١ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) سترد دراسة هذا المجلس فى القسم الرابع من هذه اللجان .

المتخصصة . وقد أبرمت تلك الاتفاقات الواصلة بين الأمم المتحدة وعشر وكالات متخصصة فيما بين ديسمبر سنة ١٩٤٦ وديسمبر سنة ١٩٥١[١] .

٣ — لجنة التشاور مع الهيئات الدولية غير الحكومية : تتكون تلك اللجنة من رئيس وسبعة أعضاء من المجلس الاقتصادى والاجتماعى ينتخبون كل سنة فى بداية الدورة العادية للمجلس . وتتولى تلك اللجنة دراسة المعلومات التى ترفعها إليها الأمانة العامة حول الهيئات غير الحكومية التى ترغب فى إقامة علاقات استشارية مع المجلس ، ثم توصى المجلس بما ينبغى عمله فى هذا الشأن . وقد قدمت هذه اللجنة تقريرا كان أساسا لقرار أصدره المجلس فى ٤ يونيه سنة ١٩٤٦ وتضمن الأسس التى تبنى عليها علاقة تلك الهيئات الدولية بالمجلس ، ويقضى هذا القرار بتقسيم تلك الهيئات إلى ثلاث فئات ، وقد عدل نظام الفئة الثالثة سنة ١٩٥٠ وأصبح يكتفى بتسجيلها ، وتلك الفئات هى :

أولا — الهيئات غير الحكومية ، ذات المصالح الجوهرية فى معظم أعمال المجلس ، وذات الاتصال الوثيق بالحياة الاقتصادية والاجتماعية فى المناطق التى تؤدى فيها نشاطها . وقد سميت « الهيئات غير الحكومية من فئة ا » وعددها ١٠ هيئات ومن أهمها الاتحاد البرلمانى العالمى والاتحاد الدولى للغرف التجارية ، والاتحاد الدولى للمنتجين الزراعيين ، والاتحاد العالمى لجمعيات الأمم المتحدة . والاتحاد العالمى للنقابات وغيرها . وتستطيع الهيئات غير الحكومية من فئة « ا » أن تقدم إلى المجلس مذكرات مكتوبه تبين فيها وجهة نظرها فى أى قضية اجتماعية أو اقتصادية ، وتوزع تلك المذكرات على اعتبار أنها وثائق رسمية ، كما تستطيع أن تقدم بنودا لجدول الأعمال التمهيدى للمجلس ، وللجانه . فتقوم لجنة التشاور بدراسة هذه الطلبات ، وتفحص المستندات ، وتوضح ما ينبغى عمله بالنسبة لإدراج هذه المواد فى جدول

(١) أنظر تفصيل ذلك فى صفحة ١٥٧ من الجزء الأول من هذا الكتاب .

الأعمال ، وقد تشير بمعالجة بعض هذه المواد أمام هيئة أخرى ويعتبر قرارها في ذلك نهائيا . وعندما يبحث المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى إدخال هذه المواد فى جدول الأعمال النهائى يحق لهذه الهيئات غير الحكومية من فئة « ا » أن تدافع عن وجهة نظرها ، وتستطيع أيضا أن تبين وجهة نظرها فى أى مادة من مواد جدول أعمال المجلس إن سمح لها بذلك .

أما الفئة الثانية فهى الهيئات الدولية غير الحكومية ذات الاهتمام المحدود فى أعمال المجلس أى إنها تعنى ببعض نواحى أعماله . وتشمل هيئات دينية ، واجتماعية وثقافية . وقد تبلغ ١١٠ هيئة فى الوقت الحاضر وتسمى هيئات غير حكومية من فئة « ب » .

وأما الهيئات الدولية غير الحكومية من فئة « ج » . فإنها تسجل لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة لتتمكن الأمانة أو اللجان المتفرعة من المجلس الاقتصادى والاجتماعى من استشارتها فى مسائل معينة تكون داخلة فى نطاق عملها . وقد وصل عددها الآن إلى ١٦٣ هيئة .

٤ — لجنة تنظيم برامج المؤتمرات : وتتكون من مندوبين عن الدول ذات المراكز الدائمة فى مجلس الأمن ومن وظائفها التشاور مع الأمين العام للأمم المتحدة فى إعداد جدول مؤتمر الهيئات الفرعية التابع للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ودراسة مشروعات برامج المؤتمرات التى ستعقد فى مدى سنتين مقبلتين .

وبالإضافة إلى تلك اللجان الدائمة فى هذا المجلس توجد لجان مؤقتة أو دورية يشكلها فى بدء دورة كل اجتماع ، وتنفض بانفضاض هذه الدورة . وهذه اللجان هى : اللجان الخاصة بالشئون الاقتصادية والاجتماعية ، وبحقوق الإنسان ، وبالتنسيق . وتقتصر جميعها على فحص تمهيدى لما يحيله عليها المجلس من موضوعات تدخل فى نطاق اختصاص كل منها ، ثم تقدم كل منها

توصيات بشأن ماأحيل إليها وترفع هذه التوصيات أوالدراسات إلى المجلس في ذات الدورة .

وهناك لجان أخرى تسمى اللجان الخاصة يؤلفها المجلس بين وقت وآخر للقيام بأعمال معينة ، وتنتهي تلك اللجان بإنتهاء المهمة التي من أجلها أنشئت .

ثانيا : اللجان الموضوعية :

عدد هذه اللجان ثمانية وهي لجنة النقل والمواصلات (١)، واللجنة المالية (٢) ولجنة الإحصاء (٣) ، ولجنة السكان (٤) ، واللجنة الاجتماعية (٥) ،

---

(١) من وظائف تلك اللجنة مساعدة المجلس في مهامه المتعلقة بمشاكل المواصلات ، وتقديم المشورة في تنسيق أعمال الوكالات المتخصصة التي يتصل عملها بهذا الميدان ، ودراسة إمكان إنشاء هيئات دولية جديدة لتيسير النقل والمواصلات الدولية وإبرام اتفاقات جديدة ، وتعديل الاتفاقات القائمة ، والقيام بدور الوسيط في المنازعات التي قد تقع بين الدول الأعضاء والوكالات المتخصصة بشأن المواصلات .

(٢) من اختصاصات تلك اللجنة دراسة الشئون المالية العامة ، وتقديم المشورة للمجلس بشأنها .

(٣) من اختصاص لجنة الإحصاء العناية بتنسيق الإحصاءات الوطنية ، وتنظيم الموازنة بينها ، وتقديم المشورة لمختلف هيئات الأمم المتحدة بشأن مسائل الإحصاء بوجه عام ، وتنسيق الأعمال الإحصائية للوكالات المتخصصة ، وتنمية الخدمات الإحصائية المركزية في الأمانة العامة للأمم المتحدة .

(٤) تختص لجنة السكان بالدراسة وتقديم المشورة في كل ما يختص بشئون السكان من تعداد ، وتيسير العوامل الاجتماعية والاقتصادية ، وكل ما يخص سياسة السكان من حيث الازدهار أو تحديد النسل ، ودراسة كل ما يقدم إليها من طلبات هيئات الأمم المتحدة أو الوكالات المتخصصة في هذه الشئون .

(٥) من اختصاصات هذه اللجنة دراسة المسائل الاجتماعية التي لم تتناولها الوكالات المتخصصة ، وتقديم المشورة بشأن الاتفاقات الدولية الخاصة بكل ما تدعو إليه الحاجة من الشئون الاجتماعية .

ولجنة حقوق الانسان (١) ولجنة مركز المرأة (٢) ، ولجنة المخدرات (٣) . وتتألف هذه اللجان من عدد من الأعضاء يتراوح بين اثنى عشر وثمانية عشر عضوا ، ينتخب المجلس أعضاءها لمدة ثلاث سنوات ولا يشترط فى الدول المكونة لتلك اللجان أن تكون من أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ولكن يطلب منها أن تختار مندوبيها من الخبراء فى الشئون الخاصة بتلك اللجان .

ثالثا — اللجان الاقتصادية الإقليمية :

هذه اللجان ثلاث تمثل فيها بلاد ثلاث مناطق جغرافية يحددها المجلس الاقتصادى والاجتماعى . وهى :

١ — اللجنة الاقتصادية لأوروبا . وتتكون من الأعضاء الأوروبيين فى الأمم المتحدة ، ومن الولايات المتحدة الأمريكية على أساس الروابط الاقتصادية والمالية الوثيقة التى تربطها بأوروبا وإن كان نشاط اللجنة لا يشمل إقليم أمريكا . وتدعو اللجنة ماتشاء من أعضاء الأمم المتحدة التى ليست من أعضائها هى بصفة استشارية لدراسة مايعنيها من الأمور .

ويمكن قبول الدول الأوربية غير الأعضاء فى الأمم المتحدة بصفة استشارية . وعلى هذا الأساس ساهمت سويسرا فى هذه اللجنة منذ بدء عملها .

(١) من اختصاصات هذه اللجنة تقديم المقترحات والتوصيات والتقارير فى كل ما يتعلق بإعلان حقوق الإنسان ، والإتفاقات الدولية الخاصة بالحريات المدنية ، وحماية الاقليات ، ومنع التمييز بسبب العنصر ، أو الجنس ، أو اللغة ، أو الدين .

(٢) من اختصاصات هذه اللجنة العمل على كل ما من شأنه حفظ حقوق المرأة فى الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية ، وكل ما من شأنه رفع مستواها .

(٣) من اختصاصات لجنة المخدرات مساعدة المجلس فى مراقبة تنفيذ الاتفاقات الدولية المتعلقة بالمخدرات ، واقتراح ما تراه كفيلا بمراقبة تجارة المخدرات ، وتنظيم مكافحتها .

وقد قامت هذه اللجنة بنشاط محمود ، وأنشأت لنفسها عدة هيئات فرعية لمساعدتها فى إنجاز أعمالها [١] .

٢ — اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى : وتتكون من الدول الآسيوية وتضاف إليها الولايات المتحدة وانجلترا ، وفرنسا ، وهولندة ، والاتحاد السوفييتى لما لها من روابط قوية مع بلاد الشرق الأقصى ، أو لمالها من أقاليم تتبعها فى هذه المنطقة .

٣ — اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ، وتشمل الدول الأمريكية وتضاف إليها فرنسا وانجلترا وهولندة على أساس أن هذه الدول لها أقاليم تابعة لها فى القارة الأمريكية ، وفى المنطقة الكاريبية .

واللجان الاقتصادية الأقليمية تتولى فى داخل النطاق الجغرافى لكل منها إعداد تقارير وبحوث ، ووضع خطط ومشروعات لرفع مستوى النشاط الاقتصادى ، وتقوية العلاقات الاقتصادية بين دول كل منطقة منها ، وبينها وبين الدول الأخرى ، وتقدم تلك المشروعات فى شكل توصيات إلى حكومات الدول الأعضاء . وهذه التوصيات استشارية لكنها ساعدت على تنشيط التعاون الاقتصادى بين الدول الداخلة فى نطاق كل منها .

ومما هو جدير بالملاحظة أن الشرق الأوسط ليس له لجنة اقتصادية إقليمية . وكان هناك مشروع لإنشاء لجنة له تضم البلاد العربية وأفغانستان وإيران وتركياوالحبشة واليونان ، وتضم إليها البلاد العربية غير المستقلة بصفتها أعضاء مساعدة تشترك فى الأعمال وليس لها حق التصويت . غير أن الظروف السياسية فى الشرق الأوسط كانت من أسباب فشل هذا المشروع .

---

(١) هذه الهيئات الفرعية هى : لجنة المشاكل الزراعية ، ولجنة التعمير ، ولجنة الطاقة الكهربائية ، ولجنة الصناعة والمواد الصناعية ، ولجنة النقل البرى ، ولجنة اليد العاملة ، ولجنة الفولاذ ، ولجنة الأخشاب ، ولجنة تنمية التجارة .

رابعاً — الهيئات الخاصة :

من أهم تلك الهيئات المجلس المركزى الدائم للأفيون (١) وهو منظمة مستقلة مرتبطة إداريا بالأمم المتحدة . ومجلس مراقبة المخدرات (٢) ويقوم بفحص مطالب الدول من المخدرات اللازمة لها فى الشئون الطبية والعلمية . وصندوق الأمم المتحدة الدولى لإغاثة الأطفال (٣) .

---

(١) تأسس هذا المجلس بموجب اتفاقية جنيف فى ١٩ فبراير سنة ١٩٢٥ باعتباره منظمة دولية مستقلة ، ولما قامت الأمم المتحدة تم اتفاق بينها وبين هـذا المجلس بموجب بروتوكول ١١ ديسمبر سنة ١٩٤٦ . وبمقتضى هذا أصبح المجلس الدائم للأفيون يتـكون من ثمانية خبراء ينتخبهم المجلس الاقتصادى والاجتماعى لمدة خمس سنوات . ومن وظائف هذا المجلس مراقبة تجارة المخدرات ، ودراسة الاحصاءات التى يتسلمها من الدول الأعضاء بشأن تصدير واستيراد المواد الـكحولية ، ثم يعد المجلس تقريراً سنويا عن هذه المعلومات يقدمه للمشتركين فى الاتفاقيتين ، وإلى المجلس الاقتصادى والاجتماعى .

(٢) تأسس هذا المجلس باتفاقية ١٣ يولية سنة ١٩٣١ ثم عدل تشكيله وربط بالأمم المتحدة . والآن يتألف من أربعة خبراء ، اثنان منهما تعينهما منظمة الصحة العالمية لمدة خمس سنوات ، وواحد تعينه لجنة المخدرات التابعة للمجلس الاقتصادى والاجتماعى لمدة خمس سـنوات ؛ وواحد يعينه المركز الدائم للأفيون لمدة سنة واحدة . ومهمة مجلس مراقبة المخدرات فحص تقدير الدول الأعضاء لحاجاتها من المخدرات التى تستعملها فى الأعمال الطبية والعلمية ، ثم ينشر تقريراً سنويا يبين فيه إنتاج كل منطقة فى العالم واستيرادها من المخدرات .

(٣) قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتأسيس هذا الصندوق فى دورتها الأولى فى ١١ ديسمبر سـنة ١٩٤٦ لمساعدة الأطفال عامة بتقوية البرامج الصحية ، ولرفاهية الطفل فى البـلاد التى تستحق هذه المساعده . ويتـكون المجلس التنفيذى له من الدول الأعضاء فى اللجنة الاجتماعية للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومن ثماني دول أخرى ينتخبهم المجلس ، ويجوز أن تـكون تلك الدول من غير أعضاء الأمم المتحدة . ويراعى فى انتخاب هذه الدول :

[١] — التوزيع الجغرافى العادل .

[ب] — أن تـكون من الدول التى ساهمت فى تقديم المعونة مساهمة كبيرة .

[ج] — كونها من الدول التى تنـال نصيباً وافراً من المعونة . وقد اتجهت الهيئة فى السنوات الأخيرة إلى سـد حاجات أطفال البلاد المتخلفة بوجه خاص ذلك بأن توزع عليهم المؤن والمعدات والملابس ، أما موارد هذا الصندوق فإنها تجمع من تبرعات الحـكومات والهيئات المتطوعة والأفراد .

ومجلس المعونة الفنية (١) الذى ينسق أعمال اللجنة الدائمة للمعونة الفنية والوكالات المتخصصة التى تشترك معها فى البرنامج الموسع للمساعدة الفنية .

٢ — كيفية انعقاد المجلس الاقتصادى والاجتماعى

يعقد المجلس دورتين عاديتين على الأقل فى كل سنة ، وتكون إحدى الدورتين بعد فترة وجيزة من افتتاح الدورة العادية للجمعية العامة للأمم المتحدة (٢). وله أن يعقد دورة غير عادية بناء على طلب أغلبية أعضائه ، أو بناء على طلب الجمعية العامة ، أو طلب مجلس الأمن . ويجوز أيضا عقد دورة غير عادية بناء على طلب مجلس الوصاية ، أو طلب دولة عضو فى الأمم المتحدة ، أو بناء على طلب أى وكالة متخصصة . وفى هذه الحالات الثلاث لابد من موافقة رئيس المجلس ونائبيه لعقد الدورة غير العادية . فإذا لم تتم الموافقة فى مدى أربعة أيام يعرض الطلب على أعضاء المجلس ولهم أن يوافقوا عليه فى مدة ثمانية أيام فاذا وافقوا عقدت الدورة غير العادية ، بعد أن يحدد رئيس المجلس موعدها فى خلال ثلاثين يوما من تلقيه الطلب .

(١) يتكون هذا المجلس من الأمين العام للامم المتحدة ، ومن مديرى الوكالات المتخصصة التى اشتركت فى البرنامج الموسع للمعونة الفنية . ومن اختصاصات المجلس الاشراف على ذلك البرنامج ، وترفع تقاريره دوريا إلى لجنة المساعدة الفنية ، وتتضمن الأعمال التى تمت ، والنتائج التى تحققت ، والأموال التى صرفت فعلا على مختلف المشروعات . ومن اختصاصاته كذلك تقديم توصيات بشأن هذا البرنامج إلى المجلس الاقتصادى والاجتماعى وذلك بواسطة لجنة المعونة الفنية .

(٢) تحديد تاريخ الدورة يتم الاتفاق عليه فى الدورة السابقة ، ويجوز لمن شاء من أعضاء المجلس ، وللأمين العام طلب تغيير الموعد المحدد للدورة العادية ، وفى هذه الحالة يخطر رئيس المجلس الأعضاء بذلك بواسطة الأمين العام . فإذا وافق أغلبية أعضاء المجلس على هذا الموعد المعدل فى مدة ثمانية أيام يدعو الرئيس المجلس للاجتماع بناء على ذلك .

وتعقد الدورات العادية وغير العادية فى المقر الدائم للأمم المتحدة ، مالم يقرر المجلس فى دورة سابقة اختيار مكان آخر (١) . ويتم انتخاب رئيس المجلس ونائبه الأول والثانى كل سنة عند ابتداء الجلسة الأولى ، ويشترط فيهم أن يكونوا من الدول الأعضاء فى المجلس (٢) .

ويقوم الرئيس بكل ما يضمن حسن سير العمل فى اجتماعات المجلس فيعلن افتتاح الجلسة واختتامها ، ويدير المناقشات ، ويعطى حق الكلام ، ويطرح المسائل للتصويت ويقترح إقفال باب المناقشة أو تأجيلها ونحو ذلك من أعمال الرياسة .

ويتولى الأمين العام للأمم المتحدة بالاشتراك مع رئيس المجلس إعداد جدول الأعمال التمهيدى للدورة العادية ، ويوزع هذا الجدول بواسطة الأمانة العامة على أعضاء الأمم المتحدة وعلى رئيس مجلس الأمن ومجلس الوصاية ، وعلى الوكالات المتخصصة وعلى الهيئات الدولية غير الحكومية من فئة « ا » ويتم التوزيع فى الدورة العادية قبل موعد الافتتاح بستة أسابيع . وفى الدورة غير العادية يوزع جدول الأعمال عند إعلان المجلس عن هذه الدورة .

وجدول الأعمال التمهيدى يشتمل على المواد المؤجلة من الدورة السابقة ، والمواد المقترحة من الجمعية العامة ومن مجلس الوصاية وأعضاء الامم المتحدة والوكالات المتخصصة ، والهيئات الدولية غير الحكومية من فئة « ا » ، والمواد المقترحة من الأمين العام للأمم المتحدة . ويجوز للمجلس أن يعدل أو

(١) ومن ذلك أن المجلس عقد دورته السادسة والتاسعة والحادية عشرة فى جنيف وعقد دورته الثانية عشرة فى سنتياجو فى شيلى .

(٢) يجوز إعادة انتخاب الرئيس ونائبيه ، وحين يتخلف الرئيس عن حضور الجلسة يحل محله نائبه الأول فإذا غاب هذا حل محله النائب الثانى ، وفى هذه الحالة يكون لكل منهما جميع السلطات التى للرئيس .

يحذف بعض مواد جدول الأعمال أثناء انعقاده . ويتبع المجلس بشأن اللغات نفس القواعد التى تتبعها الجمعية العامة للأمم المتحدة .

٣ — التصويت فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى

قواعد التصويت فى هذا المجلس مبسطة للغاية ، فلكل عضو صوت واحد ، وتصدر القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت ولا فرق فى القرارات بين ماهو متعلق بالموضوع وماهو متعلق بالإجراءات كما هو المتبع فى مجلس الأمن ، ولا فرق بين قرارات هامة وأخرى غير هامة كما هو المتبع فى الجمعية العامة للأمم المتحدة ، فكل قراراته تصدر بالأغلبية البسيطة . ويجرى انتخاب رئيس المجلس ، ونائبيه ، وأعضاء اللجان ، وأعضاء الهيئات التابعة للمجلس بالاقتراع السرى . أما الاقتراع على القرارات الأخرى فتصدر برفع الأيدى أو النداء بالأسماء (١) .

٤ — وظائف المجلس الاقتصادى والاجتماعى

يعتبر هذا المجلس أداة تنسيق لأعمال التعاون الدولى فى الميدان الاقتصادى والاجتماعى ، وهو أداة تنشيط لهذا التعاون ، ثم إنه أداة حماية له .

وقبل دراسة هذه النواحى الثلاث يجدر بنا أن نلاحظ مايلى :

١ — المرجع النهائى لهذه الشئون هو الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وهى التى أنابت عنها المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى تولى هذا الأمر . وقد ورد فى المادة الستين من الميثاق : « أن مقاصد الهيئة المبينة فى هذا الفصل تقع مسئولية تحقيقها على عاتق الجمعية العامة ، وعلى عاتق المجلس الاقتصادى

---

(١) انظر المواد ٦٣ الى ٦٧ من اللائحة الداخلية للمجلس .

والاجتماعى تحت إشرافها . . . وتقضى كذلك المادة السادسة والستون من الميثاق بأن يقوم المجلس « بتنفيذ توصيات الجمعية العامة فيما يتعلق بالوظائف التى تدخل فى اختصاصاته . . . . وبالوظائف التى قد تعهد بها إليه الجمعية العــامة » .

٢ — وسلطة المجلس فى أداء الوظائف الداخلة فى اختصاصاته قاصرة على تقديم توصيات ليست لها أية قوة إلزامية لأعضاء الأمم المتحدة ، أو أو للوكالات المتخصصة أو للهيئات الدولية غير الحكومية ، أوغير ذلك من الهيئات الدولية الاقليمية التى قدتتولى التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية [١] .

[أ] المجلس أداة تنسيق التعاون الاقتصادى والاجتماعى

التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية يتولاه داخل هيئة الأمم المتحدة عدة هيئات وفروع مختلفة ، ويتولاه خارج نطاق الأمم المتحدة عدة هيئات دولية عالمية وإقليمية ، ومنها حكومية وغير حكومية . ومثل هذا الجهاز المركب المتشعب الموزع على كافة انحاء العالم لابد أن يواجه مشكلة عويصة هى مشكلة التنسيق . وتبدو هذه المشكلة فى صورتين : أولاهما التنسيق بين أعمال هيئات الأمم المتحدة وفروعها ، وثانيتهما التنسيق بين أعمالها وأعمال الهيئات الدولية الأجنبية عن الأمم المتحدة .

والمجلس الاقتصادى والاجتماعى هو الجهاز المركزى للتنسيق الداخلى لأعمــال هيئات الأمم المتحدة وفروعها إذ يربط بين مختلف الهيئات العاملة فى الأمم المتحدة ، ويصل بين الجمعية العامة الممثلة للحكومات وبين

(١) الحقيقة أنه ليست قرارات هذا المجلس كلها غير ملزمة وإنما هناك قرارات تصدر عنه وهى ملزمة بطبيعتها مثل انتخاب الرئيس ونائبه ، وتكوين اللجان ، والهيئات التابعة له .

الأمانة العامة الممثلة للناحية الفنية [١] . وخارج نطاق الأمم المتحدة يتولى تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ، ووجوه نشاطها من ناحية ، ويتولى التشاور مع الهيئات غير الحكومية من ناحية أخرى .

١ — تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة .

ميثاق الأمم المتحدة عرف الوكالات المتخصصة بقوله انها الهيئات « التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، والتى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم ، والصحة ، ومايتصل بذلك من الشئون [٢] » ثم أضاف الميثاق أن هذه الهيئات يجب أن تتصل بالأمم المتحدة بموجب اتفاقات واصلة سبق أن تحدثنا عنها [٣] .

ومما قضت به الفقرة الثانية من المادة الثالثة والستين أن المجلس من حقه أن « ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها ، وتقديم توصياته إليها ، وإلى الجمعية العامة ، وأعضاء الأمم المتحدة » .

ووفقا لأحكام تلك المواد باشر المجلس وظيفة التنسيق على النحو التالى :

١ — يشترك ممثل المجلس فى اجتماعات الوكالات المتخصصة دون أن يكون له حق التصويت . وكذلك يشترك ممثلو تلك الوكالات فى اجتماعات المجلس دون حق فى التصويت أيضا .

٢ — لكل من الطرفين حق اقتراح الموضوعات التى يرى أن تدرج فى جدول أعمال الآخر ، ولهما أن يتبادلا الوثائق والبيانات .

٣ — على الوكالات المتخصصة أن تقدم إلى المجلس الاقتصادى

---

(١) أنظر بداية الفصل الرابع من هذا الكتاب .

(٢) أنظر المادة ٥٧ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٣) أنظر صفحة ١٠٧ من الجزء الأول من هذا الكتاب .

والاجتماعى بانتظام تقارير عن وجوه نشاطها ، وعن تصرفها فى التوصيات الموجهة إليها منه .

٤ — على الوكالات المتخصصة أن تبلغ المجلس عن أى اتفاق تزمع عقده مع وكالة متخصصة أخرى .

ولتركيز عملية التنسيق فى هيئة واحدة أنشأ المجلس لجنة خاصة سميت « اللجنة الإدارية للتنسيق » وتتألف تلك اللجنة من الأمين العام للأمم المتحدة رئيسا لها ومن جميع مديرى الوكالات المتخصصة بصفتهم أعضاء . وتقوم تلك اللجنة بالإشراف على تنسيق نشاط تلك الوكالات مع الأمم المتحدة من حيث أعمالها ، وأوضاعها المالية ، ونظمها الإدارية ، ومركز موظفيها . وترفع اللجنة بكل ذلك تقريرا إلى المجلس ليناقشه ، ويقدم التوصيات بصدد ما جاء فيه .

وتعمل لمعاونة هـــذه اللجنة لجان استشارية فى الشئون الإدارية والإحصائية . وألفت كذلك هيئات أخرى تابعة لهذه اللجنة منها المجموعات الفنية الخاصة التى تعمل على وضع أسس البرامج المشتركة بين عدة وكالات متخصصة (١) .

غير أن تلك المحاولات التى بذلت للتنسيق بين أعمال الوكالات المتخصصة وبعضها من جهة ، وبينها وبين أعمال المجلس من جهة أخرى لم تثمر الثمرة التى كان يرجوها الفنيون منها . ويرجع ذلك إلى عدة أسباب :

١ — خوف المشرفين على الوكالات المتخصصة من أن ارتباطهم الوثيق بالأمم المتحدة يجعل الهيئات الفنية تتأثر بالتيارات السياسية العنيفة التى كثيرا

(١) أنظر القرارات رقم ٩/٢٥٩ و٣٢٤/١٠ و٢٦٢ (ب) /١٢ و٤٠٢ (ب) (٢ /١٣ و٤٥١/(٨)/١٤ و٤٩٧ (ج) / ١٦ و٥٥٣ / ١٨ الصادرة من المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى هذا الصدد .

ما تتعرض لها الأمم المتحدة ، إذ لو انتقلت إليها تلك المنازعات السياسية لعاقت سيرها وعطلت رسالتها . ويستند أصحاب هـذا الرأى إلى توصية الجمعية العمومية التى وجهتها إلى الوكالات المتخصصة بشأن مقاطعة إسبانيا والامتناع عن مدها بالمعلومات الفنية . وقد وجهت هذه التوصية إلى هيئات فنية منها الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، والهيئة الدولية للارصاد الدولية . وتلك الهيئات بعيدة فى أصل تكوينها عن السياسة إلا أن ارتباطها الوثيق بالأمم المتحدة هو الذى جعل التيارات السياسية تتغلغل فيها ، وتجعلها تعطل رسالتها الفنية الخالصة التى من مقتضياتها الاستمرار فى خدمة كافة دول العالم . ولا يرتاح المشرفون على الوكالات المتخصصة إلى مثل هذه الحال .

٢ — ومن العوامل التى عاقت التنسيق أن كثيرا من الدول الأعضاء فى الوكالات المتخصصة ليست أعضاء فى الأمم المتحدة ، كما أن كثيرا من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ليست مشتركة فى الوكالات المتخصصة . ثم إن لكل وكالة متخصصة أعضاء ليسوا حتما أعضاء فى الوكالات الأخرى ، ومثل هذا لا يجعل التنسيق أمرا ميسراً .

٣ — لكل وكالة متخصصة دستورها الخاص الذى يختلف عن دستور الأخرى وهذا يحول دون التنسيق العام بين نظم الوكالات . ومن هذه النظم الميزانية والشئون المالية والإدارية ، ومركز الموظفين الدوليين ، وعلاقة الوكالات بالدول الأعضاء فيها . . . الخ .

٤ — التنافس بين مديرى الوكالات والأمين العام للأمم المتحدة ، فكل مدير يدافع عن سيادة وكالته ، واستقلالها ، وطابعها الخاص . ويخشى أن التنسيق الذى يعمل له الأمين العام للأمم المتحدة قد يسلبه سلطته ويفقد الوكالة استقلالها وطابعها .

٥ — ومما أدى أيضا إلى تعذر التنسيق تعدد الوكالات المتخصصة ، وتنوع وظائفها وكثرة اجتماعات كل منها فى دورات عادية وغير عادية ، وكثرة الفروع واللجان والهيئات التابعة لكل منها . فكل هذا ترتب عليه أعباء ثقيلة على الدول الأعضاء ، وجعلها لا تستطيع أن تقوم بنصيبها كاملا فى عملية التنسيق .

هذه بعض عوائق تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ، ولكن لا يأس من التغلب عليها لأن تجربة التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ما زالت فى مرحلتها الأولى ولا تصل بطبيعة الحال إلى النضوج والكمال إلا بعد تجارب طويلة متعددة .

التشاور مع الهيئات غير الحكومية (١)

سبق أن أشرنا إلى أن اللجنة المختصة بمهمة التشاور مع الهيئات غير الحكومية قسمت تلك الهيئات إلى ثلاث فئات ، ثم عدلت عن هذا التقسيم وجعلتها فئتين ، ونضيف إلى ذلك أنه لتحقيق التنسيق المنشود قد حاول المجلس أن يدمج بعض هذه الهيئات غير الحكومية فى البعض الآخر ضمانا لعدم الازدواج فى العمل . ولكن حال دون تحقيق ذلك عقبات منها أن نفس الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة خشيت أن يكون هذا التدخل فى شئون الهيئات غير الحكومية سببا فى أن تتغلغل فيها المنازعات السياسية التى تسيطر على أعمال الأمم المتحدة .

ومنها أن المجلس قد حاول أن يقلل من عدد الهيئات غير الحكومية التى تكون لها مهام مشابهة لما تعمل لتحقيقه الوكالات المتخصصة أو المجلس الاقتصادى والاجتماعى . غير أن ذلك لم يصادف ارتياحا تاما بل قوبل

(١) أنظر القرارات رقم ٤ ٣ (اقتصاد) / ٨ و٢٨٨ (ب) /١٠ و ٤٥٤ / ١٤ الصادرة من المجلس الاقتصادى والاجتماعى والمواد ١١ إلى ١٤ و٨٢ إلى ٨٦ من لائحته الداخلية .

باعتراضات كثيرة أهمها أن المجتمع الدولى سيخسر هيئات ذات نشاط دولى وكيان قائم فى سبيل إرضاء سياسة الأمم المتحدة . فماذا يكون الحال لو أن منظمة الأمم المتحدة لم يعد لها الوضع الحاضر ، أو أنها قصرت نشاطها على الشئون السياسية دون الاقتصادية والاجتماعية ، أو تعرضت للزوال ؟ ألا يكون معنى ذلك أن العالم يكون قد خسر نشاط هذه الهيئات غير الحكومية وخسر خدماتها النافعة المستمرة ؟ وهذا هو الذى جعل مندوب الدنيمرك يقول ماملخصه أن الأمم المتحدة إذا تغير وضعها فى المستقبل مع اندماج تلك الهيئات فيها فإن الأعمال النافعة المستمرة التى تقوم بها تلك الهيئات ستنقطع .

على أن هذه المسألة لازالت معلقة لم يستقر الأمر فيها على حال ، ولازال الفنيون يوازنون بين أن يتم تركيز أعمال كافة الهيئات الفنية الدولية فى الأمم المتحدة بغية التنسيق ، وتفادى الازدواج فى العمل ، وبين بقاء الوضع على ماهو عليه ، باعتبار أن العالم مازال يجتاز مرحلة تطور تتطلب تعدد الهيئات وعدم الربط بين تصرفاتها ، ولو ازدوجت أعمالها ، وتناقضت مشروعاتها لأن ذلك يكسب تلك الهيئات تجارب ما زالت فى حاجة إليها ، وبتلك التجارب تتبلور فكرة التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية . وبعدئذ تستطيع هيئة الأمم المتحدة أن تضطلع بتلك المهمة ، وتنسق بين مختلف الهيئات التى تقوم بها بأن تشرف على نظامها وأعمالها .

[ب] **المجلس أداة تنشيط للتعاون الاقتصادى والاجتماعى**

من وظيفة المجلس أن ينشط التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية ويضع أسس تدعيمه ، ويؤدى هذا بوسائل متنوعة منها :

١ — القيام بدراسات فى هذه الشئون[1]. وتقوم بإعداد تلك الدراسات

(١) نصت الفقرة الأولى من المادة ٦٢ من الميثاق أن المجلس له « أن يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها ، كما أن له أن يوجه إلى مثل تلك الدراسات ، وإلى وضع مثل تلك التقارير » .

لجان المجلس ، والأقسام المختصة فى الأمانة العامة بتوجيهه وتحت إشرافه . وله أن يكلف خبراء من غير العاملين فى الأمم المتحدة ليقوموا بتلك الدراسات أو ليعاونوا فيها .

٢ — عقد مؤتمرات دولية لدراسة الشئون الاقتصادية والاجتماعية العالمية ، ولتنشيط التعاون فيها . وقد ورد فى الفقرة الرابعة من المادة ٦٢ من الميثاق أن المجلس من حقه « أن يدعو إلى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التى تدخل فى دائرة اختصاصه وفقا للقواعد التى تضعها الأمم المتحدة »[١] .

٣ — تقديم التوصيات فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى الجمعية العامة مباشرة ، وإلى الدول الأعضاء وغير الأعضاء ، وإلى الوكالات المتخصصة[٢] . وليس له تقديم مثل هذه التوصيات إلى مجلس الأمن ، وإلى مجلس الوصاية .

٤ — تقديم المشورات والمعلومات فى شـــئون التعاون الاقتصادى

---

(١) من أهم المؤتمرات التى انعقدت تحت رعاية المجلس الاقتصادى والاجتماعى . مؤتمر الصحة الدولى الذى انعقد بمدينـــة نيويورك بين يونيه ويوليه سنة ١٩٤١ ، ومؤتمر الإحصاء الدولى الذى انعقد بمدينة واشنطون فى سبتمبر سنة ١٩٤٧ ، ومؤتمر التجارة والعمالة الذى انعقد بمدينة هافانا فيما بين نوفمبر سنة ١٩٤٧ ومارس سنة ١٩٤٨ . والمؤتمر البحرى الذى انعقد فى فى مدينة جنيف فى مارس سنة ١٩٤٨ . ومؤتمر حرية الأنباء الذى انعقد بجنيف فيما بين مارس وأبريل سنة ١٩٤٨ . ومؤتمر المعونة الفنية الذى انعقد بنيويورك فى يونيه سنة ١٩٥٠ .

(٢) ورد ذلك فى الفقرة الأولى من المادة ٦٢ من الميثاق إذ تقول «وله أن يقدم توصياته فى أى مسألة من تلك المسائل إلى الجمعية العامة . وإلى أعضاء الأمم المتحدة ، وإلى الوكالات المتخصصة ذات الشأن » . أما التوصيات التى أصدرها المجلس حتى الدورة الثامنة عشرة فتبلغ نحو ٣٠٠ توصية منها سبعون توصية موجهة إلى الدول الأعضاء بوجه عام ، وثمانون توصية موجهة إلى الدول غير الأعضاء ، وخمس وسبعون توصية للجمعية العامة ، وستون للوكالات المتخصصة .

والاجتماعى إلى مجلس الأمن [١]، ومجلس الوصاية [٢]، وأعضاء الأمم المتحدة. والوكالات المتخصصة [٣].

٥ — فض المنازعات الاقتصادية التى تقع بين الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة.

وقد اختلفت الآراء فى كون تلك الوظيفة تدخل ضمن نطاق اختصاص المجلس أو لا تدخل. وظهر الخلاف جليا فى النزاع الذى قام بين الولايات المتحدة ويوغوسلافيا سنة ١٩٤٨ [٤].

ففى أثناء الحرب العالمية الثانية أودعت يوغوسلافيا لدى حكومة الولايات المتحدة ذهبا يساوى خمسين مليون دولار ولما طلبت منها رد هذا الذهب، ماطلت، فكان ذلك سببا فى طرح النزاع على المجلس. ولما عرضت القضية

(١) تنص المادة الخامسة والستون من الميثاق أن المجلس «أن يمد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات. وعليه أن يعاونه متى طلب إليه ذلك» وتكون تلك المساعدة ضرورية عند ما يقرر مجلس الأمن فرض العقوبات الاقتصادية على إحدى الدول الأعضاء» ويجوز طلب هذه المساعدة فى أحوال أخرى كما حدث عند ما أصدر مجلس الأمن قرار فى ٢١ يوليه سنة ١٩٥٠ يطلب فيه من المجلس الاقتصادى والاجتماعى مساعدة شعب كوريا.

(٢) ورد فى المادة ٩١ من الميثاق «يستعين مجلس الوصاية كلما كان ذلك مناسباً بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى..» وقد تشكلت لجنة من المجلسين تتولى تنظيم التعاون بينهما.

(٣) نصت المادة ٦٦ من الميثاق فى فقرتها الثانية بقولها: «وله بعد موافقة الجمعية العامة أن يقوم بالخدمات اللازمة لأعضاء الأمم المتحدة، أو الوكالات المتخصصة متى طلب إليه ذلك» وتكون تلك المساعدة بإيفاد الخبراء، وتقديم المشورات، وأعداد الدراسات.

(٤) كان بين هاتين الدولتين نزاع سابق عرض على المجلس سنة ١٩٤٦، وكان يتعلق بالسفن الأمريكية التى وضعت يدها عليها حكومة يوغوسلافيا فى نهر الدانوب بعد هزيمة الجيش الألمانى الذى كان مستولياً على هذه السفن. وقد قرر المجلس حينئذ أن من اختصاصه بحث هذا النزاع وإصدار التوصيات بشأنه. وذكر رئيس المجلس أن هذه السلطة مستمدة من المادة الثانية والستين من الميثاق، ولم تعارض الولايات فى ذلك بل رحبت به.

على المجلس ودفعت الولايات المتحدة بعدم اختصاصه ، وبذلك أصبح اختصاص المجلس فى هذا الصدد موضع خلاف .

واستند أنصار اختصاص المجلس فى فض المنازعات الدولية فى الشئون الاقتصادية إلى الحجج التالية :

ا — مدلول المادة ٦٢ من الميثاق يتضمن حكما عاما لاقيود فيه ، فهو يجعل للمجلس سلطة إصدار التوصيات لدول معينة من الأعضاء ، ومنها توصيات بشأن فض المنازعات الاقتصادية التى قد تقع فيما بين هؤلاء الأعضاء

ب — النزاع الواقع بين يوغوسلافيا والولايات المتحدة يجمع بين أنه اقتصادى ودولى فهو متعلق بالتعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية فاذا تدخل المجلس لفضه يكون قد قام بواجبه وساهم فى تنشيط التعاون الدولى الاقتصادى .

جـ — إذا امتنع المجلس من التدخل فى تلك المشاكل الواقعية يصبح مجلسا نظريا بعيداً عن الحقائق المادية ، وبذلك لا يمكن أن ينهض برسالته .

وأما القائلون بعدم اختصاص المجلس بفض المنازعات الدولية الاقتصادية فيستندون إلى الحجج التالية :

ا — ليس للمجلس حق إصدار توصيات لدول معينة بالذات ، وفى موضوعات خاصة بها ولكن سلطته تقتصر على إصدار التوصيات للدول الأعضاء عامة .

ب — الهيئات العاملة المختصة بفض المنازعات فى الأمم المتحدة معينة ومحصورة وهى : مجلس الأمن ، والجمعية العامة ، ومحكمة العدل الدولية فليس لهيئات عاملة أخرى أن تمنح نفسها تلك السلطة .

جـ — وظيفة المجلس هى تنشيط التعاون الاقتصادى والاجتماعى ،

وليس من شأنه التوفيق فيما يقع من خلافات بين أعضاء الأمم المتحدة فى هذا الميدان ، لأن أى نزاع دولى مهما كانت طبيعته الاقتصادية يتضمن فى الواقع بعض الجوانب السياسية والقانونية الخارجة عن نطاق اختصاص المجلس الاقتصادى والاجتماعى . وقد أحال المجلس القضية إلى اللجنة الاقتصادية التابعة له ، وهذه أحالته بدورها إلى الإدارة القانونية للأمانة العامة . وانتهى الأمر باصدار قرار من المجلس بعدم اختصاصه بهذه المسألة بالذات لأنها مسألة تتضمن جوانب قانونية ليست من اختصاصه[1] . والذى يهمنا من هذه القضية أن الإدارة القانونية للأمانة العامة فى الأمم المتحدة أفتت بأن « للمجلس سلطة أن يقرر ما إذا كانت مسألة بالذات تقع أو لا تقع فى اختصاصه ، وله أن يتناول أى نزاع بين عضوين أو أكثر إذا كان هذا النزاع ذا طبيعة اقتصادية » . ومن ناحية أخرى فإن المجلس نفسه بعد أن قرر عدم اختصاصه فى النزاع الأمريكى اليوغوسلافى ترك الباب مفتوحا لنفسه لتكون له فيما بعد سلطة تسوية المنازعات الدولية الاقتصادية الخالصة إذا ماوقعت مستقبلا ، على أساس أن تلك التسويات ذات أثر فى تنشيط التعاون الاقتصادى الذى هو من صميم أعماله .

[ح] المجلس أداة حماية للتعاون الاقتصادى والاجتماعى

التعاون الاقتصادى والاجتماعى فى الميدان الدولى تنقصه القواعد الثابتة والمبادىء العامة التى يستطيع أن يرتكز عليها ، وينهض فى ظلها ، ويحتمى فى أصولها من تعسف الدول وتعصبها للسيادة القومية ، كما يحتمى من تضارب

---

(١) اتخذت الدول الأعضاء من هذا النزاع فرصة للتنافس السياسى فانضمت الكتلة الغربية إلى الولايات المتحدة ، وانضمت الكتلة الشرقية إلى يوغسلافيا ، ولما تحسنت العلاقات بين طرفى النزاع سوى الأمر بينهما وديا .

السياسات المحلية ، ومن الارتجال للتوفيق بينها .

وقد جعل المجلس مجهوده التشريعى والتنظيمى موجها قبل كل شىء إلى الإنسان باعتباره المحور الذى تدور حوله كافة التشريعات التى تهدف إلى حماية التعاون الاقتصادى والاجتماعى لأن حماية هذا التعاون تصبح لاجدوى لها إذا كان الإنسان الذى من أجله يقوم التعاون لايحمى أولا .

والفكرة الدولية التى ترمى إلى حماية حرية الفرد وكيانه ترجع إلى أوائل القرن التاسع عشر حين أخذت الدول الأوربية تكافح تجارة الرقيق باعتبار أن الرق فيه إهدار لآدمية الإنسان ، واعتداء على أقدس حقوقه الطبيعية الأساسية وهو حقه فى الحرية . وما لبث هذا النشاط الدولى أن تطور وامتد إلى مكافحة الاتجار فى الأعراض ، أو مايسمونه الرقيق الأبيض ثم امتد إلى مكافحة الاتجار بالمخدرات وانتشار تعاطيها ، وإلى مكافحة الأوبئة وتنظيم وسائل الإنقاذ البحرى ، وحماية الملكية الأدبية والصناعية ، ثم تناول العمل على محاربة البؤس ، وإيجاد نظام لحماية الأقليات وما إلى ذلك مماله مساس بحق الفرد باعتباره إنسانا قبل كل شىء .

ثم جاءت الحرب العالمية الثانية وكانت مسرحا لابشع الجرائم إذا ارتكب اثناءها سلسلة من الأعمال البشعة ضد الجنس البشرى ، فكان من الطبيعى أن يهتم المصلحون بعد انتهاء هذه الحرب إلى ايجاد الضمانات التى تكفل حماية الإنسان ، وتصون حريته ، وتحافظ على حقوقه أن تتعرض لمثل هذا العبث مستقبلا .

وقد تحدث ميثاق الأمم المتحدة فى ديباجته عن إيمان الدول بما للفرد من حقوق أساسية ، وما للإنسان من قدر وكرامة يجب على الدول أن

ترعاها [١]. ثم نصت الفقرة الثالثة من المادة الأولى على واجب الهيئة الدولية الجديدة حيال تعزيز « احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً ، والتشجيع على ذلك إطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء » وعاد الميثاق بعد ذلك فذكر فى الفصل التاسع واجب الأمم المتحدة فى العمل على « تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد [٢] .... ، وأن يشيع فى العالم احترام حقوق الإنسان ، والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء.... [٣] » وقد تكرر بعد ذلك ذكر ما للفرد من حقوق ، وما على المجتمع الدولى نحوه من واجبات ، وما على التنظيم الدولى من إيجاد وسائل لتسجيل تلك الحقوق وكفالتها ، والقيام بتلك الواجبات فى نصوص أخرى من الميثاق [٤] .

وتنفيذاً للأحكام المتقدمة شكل المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجنة خاصة سميت (لجنة حقوق الإنسان) وعهد إليها أمر تدوين هذه الحقوق فى إعلان دولى ، ثم ، إعداد مشروع معاهدة دولية لتطبيق هذه الحقوق ، وإعداد مشروع آخر للجزاءات ووسائل التنفيذ التى تكفل ضمانها .

وقد أدت أعمال هذه اللجنة إلى صدور الإعلان العالمى لحقوق الإنسان وأقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٠ ديسمبر سنة ١٩٤٨ فى مدينة

---

(١) أنظر الفقرة الثانية من ديباجة ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) أنظر الفقرة « ا » من المادة الخامسة والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة .

(٣) أنظر الفقرة « حـ » من المادة الخامسة والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة .

(٤) ورد ذلك فى الفقرة الثانية من المادة ٦٢ وفى المادة ٧٣ الخاصة بالتصريح المتعلق بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، وفى الفقرة « حـ » من المادة ٧٦ .

باريس [1]. ثم عمدت بعد ذلك إلى إعداد مشروع الميثاق وهو ينقسم إلى قسمين. أحدهما خاص بالحقوق السياسية والمدنية، والآخر خاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويتكون الأول من أربع وخمسين مادة، والثانى من تسع وعشرين مادة. ويتصدر كل منهما ديباجة تكاد تكون نصا واحدا. وكل ميثاق منهما مؤلف من جزئين الأول خاص بالحقوق والحريات والثانى خاص بالإجراءات الواجب اتخاذها لتطبيق تلك الحريات وحمايتها ولايزال المشروع محل بحث ومناقشة حتى الآن [2].

ومما عنى به المجلس الاقتصادى والاجتماعى إصدار بروتوكولات خاصة

---

(١) الإعلان العالمى لحقوق الإنسان يتكون من ديباجة وثلاثين مادة، وبعد أن ذكرت الديباجة أسباب تحرير هذا الإعلان وتتلخص فى الاعتراف بالكرامة المتأصلة فى سائر أسباب هذا الإعلان وتتلخص فى الاعتراف بالكرامة المتأصلة فى سائر البشر، وأن تناسى حقوق الإنسان قد أدى إلى أعمال وحشية لذلك كان من الضرورى وضع قانون يتولى حماية حقوق الإنسان، وورد بعد ذلك وصف الإعلان بأنه « المثل الأعلى المشترك الذى ينبغى أن تصل إليه كافة الشعوب والأمم حتى يسعى كل فرد وهيئة فى المجتمع، واضعين على الدوام هذا الإعلان نصب أعينهم، إلى توطيد احترام الحقوق والحريات عن طريق التعليم والتربية واتخاذ إجراءات مطردة، قومية وعالمية لضمان الاعتراف بها، ومراعاتها بصورة عالمية فعالة بين الدول الأعضاء نفسها وشعوب البقاع الخاضعة لسلطانها ».

ثم عدد الإعلان مضمون الحقوق المعترف بها للانسان فى إعلانات حقوق الإنسان القومية والدساتير التقليدية، وتدور حول حق المساواة والحريات الفردية.

ولم يكتف الإعلان العالمى بتسجيل تلك الحقوق بل أضاف إليها حقوقا اقتصادية واجتماعية وثقافية. ومن هذه الحقوق أن للفرد بصفته عضواً فى المجتمع، الحق فى الضمان الاجتماعى (المادة ٢٢) والحق فى العمل (المادة ٢٣ فقرة أولى) والحق فى الحصول على أجر متساو للعمل المتساوى (المادة ٢٣ فقرة ثانية) والحق فى إنشاء نقابات (المادة ٢٣ فقرة ٤) والحق فى الراحة فى أوقات الفراغ وفى تحديد ساعات العمل (والمادة ٢٤) والحق فى مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته (المادة ٢٥ فقرة أولى) والحق فى التعليم (المادة ٢٦) وغير ذلك من الحقوق اللازمة لكمال الإنسان. (أنظر ترجمة الإعلان العالمى لحقوق الإنسان فى المجلة المصرية للقانون الدولى المجلد السادس سنة ١٩٥٠ صفحة ١٣٦.

(٢) أنظر بحث الأستاذ عبد الحميد عبد الغنى فى المجلة المصرية للقانون الدولى المجلد الحادى عشر سنة ١٩٥٥ بعنوان (الميثاق الدولى لحقوق الإنسان).

لمكافحة المخدرات (١) وإصدار الاتفاقية الخاصة بمنع جريمة إبادة الجنس والعقاب عليها »(٢). والصعوبة الجوهرية التي تواجهها كافة التشريعات الدولية التي ترمي إلى حماية الإنسان تتعلق بتحديد الهيئة التي سيعهد إليها بالإشراف على تطبيقها . وهناك رأي يقول بإعطاء هذا الاختصاص للدول نفسها ،

(١) من أهم هذه الاتفاقات بروتوكول نوفمبر سنة ١٩٤٦ الذي عدل اتفاقات سنة ١٩٣١ وسنة ١٩٢٦ الخاصة بمراقبة المخدرات وبموجب هذا البروتوكول يطلب من الدول الموقعة عليه أن تقدم تقريراً سنويا للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن مراقبة المخدرات . ومن هذه الاتفاقات أيضاً بروتوكول سنة ١٩٤٨ الذي فرض مراقبة دولية على مخدرات جديدة لم تكن من قبل في عداد المخدرات التي كانت تراقب بموجب الاتفاقات القديمة . ولا يزال المجلس الاقتصادي والاجتماعي يوالي بحثه في تنسيق الاتفاقات الدولية الثماني الخاصة بمراقبة المخدرات ، إذ لا تزال بهذه الاتفاقيات ثغور ينفذ منها أصحاب المآرب في المخدرات .

(أنظر ما كتب في هذا البحث عن المجلس المركزي الدائم للأفيون ، ومجلس مراقبة المخدرات)

(٢) وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على الاتفاقية الخاصة بمنع جريمة إبادة الجنس والعقاب عليها في ٣ ديسمبر سنة ١٩٤٨ . وتتضمن الاتفاقية ديباجة وثماني عشرة مادة . وفي الديباجة بيان لأسباب إبرام هذه الاتفاقية وأهمها أن إبادة الجنس جريمة في نظر القانون الدولي ، وتحرير الإنسانية من هذا الشر المنكر لا يتم إلا بتعاون الدول ، ولا بد لهذا من اتفاقية دولية . وقد عبر عن نقص القانون الدولي حين كان خالياً من مثل هذا التشريع شاعر بقوله :

قتل امرىء في غابة جريمة لا تغتفر
وقتل شعب آمن مسألة فيها نظر ! !

وعرفت الاتفاقية جريمة إبادة الجنس بقولها إنها « القضاء كلا أو بعضاً على جماعة بشرية بالنظر إلى صفتها الوطنية ، أو الاتنوجرافية ، أو الجنسية ، أو الدينية » [المادة الثانية] ثم عرفت أركان تلك الجريمة ، ونصت المادة الخامسة بعد ذلك أن الدول المتعاقدة تتعهد بأن تتخذ وفقاً لأوضاعها الدستورية ، التدابير التشريعية اللازمة لتحقيق أحكام هذه الاتفاقية . ثم نصت المادة الثالثة على إحالة المتهمين بارتكاب هذه الجريمة إلى المحاكم المختصة في الدولة التي حدثت الجريمة في أراضيها . فكأن الاتفاقية جعلت القضاء الوطني هو المختص في توقيع الجزاء على مرتكبي هذه الجريمة أصلا . ولكن القرار الأول المرفق بالاتفاقية . والمادة السادسة منها تضمنت الإشارة إلى إمكان إنشاء محكمة جنائية دولية يكون اختصاصها توقيع الجزاء على مرتكبي هذه الجريمة ، ولكن لم تنشأ هذه المحكمة حتى الآن .

(أنظر ترجمة الاتفاقية في المجلة المصرية للقانون الدولي المجلد الخامس سنة ١٩٤٩ صفحة ٥٢) .

ورأى يقول بجعل الأمم المتحدة أو أحد فروعها هو المختص بذلك . وهناك رأى يدعو إلى إنشاء منظمة دولية جديدة تتحمل عبء تنفيذ هذا التشريع .

وثمة صعوبة أخرى هى معرفة من يحق له اللجوء إلى تلك الهيئات فى حالة ما إذا نقض هذا التشريع . فهناك من يرى قصر هذا الحق على الدول الموقعة على المواثيق الدولية الخاصة به ، والبعض يرى أن يمتد هـذا الحق بحيث يتناول كل من يهضم حقه من الدول الموقعة ولو كانت الدولة التى ينتمون إليها .

ومهما يكن من شأن هذا كله فوجود تلك التشريعات يعتبر فى ذاته خطوة نحو تطور جديد فى القانون الدولى . فمن المقرر بداهة أن الإنسان لا يمكن أن يدافع عن حقوقه قبل أن يعرفها .

المبحث الرابع

مجلس الوصاية

مجلس الوصاية هو أحد الفروع الرئيسية فى الأمم المتحدة ، ووظيفته الإشراف على بعض أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتى قد وضعت تحت إشراف الأمم المتحدة . ومع أهمية وظيفة هذا المجلس فإنه لا يشرف إلا على جزء يسير من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى إذ أن سكانها نحو ثمانية عشر مليونا بينما سكان الأقاليم الأخرى التى لا تتمع بالحكم الذاتى ، ولا تدخل تحت نظام الوصاية يبلغون نحو مائتى مليون نسمة (١). فكأنه لا يشرف إلا على نحو عشر الشعوب التى لم تتمتع بعد بالحكم الذاتى . وفى ذلك إضعاف لأهمية هذا المجلس .

ولا يغيب عن البال أن الأقاليم الموضوعة تحت إشرافه مآلها أن تتمتع بالحكم الذى يوما ما ثم بالاستقلال (٢) وتخرج بذلك من دائرة اختصاصه ، وبهذا تأخذ المهام المسندة إليه فى الزوال حتى تزول الأسباب التى من أجلها قام ، والتى من أجلها يعمل فيصبح غير ذى موضوع .

غير أن هناك مجالا لبقاء هذا المجلس واستمراره فى أداء وظيفته ذلك أن المادة ٧٧ من الميثاق تقول إن نظام الوصاية يطبق على الأقاليم التى كانت فيما مضى تحت انتداب عصبة الأمم ، والأقاليم التى اقتطعت من الدول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية (إيطاليا واليابان) و« الأقاليم التى تضعها فى الوصاية ، بمحض اختيارها ، دول مسئولة عن إدارتها » .

---

(١) فضلنا أن تقوم المقارنة على أساس تعداد السكان لا على أساس المساحة فكثير من من هذه الأقاليم فيه صحراوات شاسعة خالية من السكان .

(٢) نصت الفقرة ب من المادة ٧٦ من الميثاق على أن الأهداف الأساسية لنظام الوصاية ، منها العمل على ترقية أهالى الأقاليم المشمولة بالوصاية فى أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد واطراد تقدمها نحو الحكم الذاتى أو الاستقلال .

ومن هذا يتبين أن نظام الوصاية يمكن أن يطبق على أى إقليم غير متمتع بالحكم الذاتى ، وأن الأقاليم التى وضعت فعلا بحكم هذه المادة تحت الوصاية إنما كان تعيينها بسبب صلاحيتها وقت قيام الأمم المتحدة لهذا النظام.

ولم يحدث منذ قيام الأمم المتحدة أن دولة ذات مستعمرات طلبت وضع أى إقليم تشرف عليه تحت الوصاية ، ولكن ذلك لا يمنع أن الظروف الدولية قد تدعوها إلى ذلك مستقبلا ، وبذلك يتمكن المجلس من الاستمرار فى أداء رسالته وهى إخراج الاستعمار من كونه علاقة ثنائية غير متكافئة إلى التدويل ثم إلى تصفيته نهائيا .

١ — تكوين مجلس الوصاية

يتألف مجلس الوصاية من ثلاث فئات من الأعضاء :

ا — الأعضاء الذين يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية .

ب — الأعضاء المذكورون بالاسم فى المادة ٢٣ من الميثاق الذين لا يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية .

حـ — الأعضاء الآخرون الذين تتم بهم المساواة فى العدد داخل المجلس بين الأعضاء الذين يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية ، والأعضاء الذين لا يتولون تلك الإدارة ، وهؤلاء تنتخبهم الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد[١] .

[ا] الفئة الأولى : الأعضاء الذين يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية

عدد هؤلاء الأعضاء فى الوقت الحاضر سبعة ، وهم : استراليا وبلجيكا وفرنسا و نيوزيلنده وانجلترا والولايات المتحدة وإيطاليا .

(١) أنظر المادة ٨٦ من الميثاق .

والاشتراك فى عضوية المجلس تبعا للانتماء إلى هذه الفئة رهن بعقد اتفاقات الوصاية التى تبرم بين الدول القائمة بالإشراف على الأقاليم وبين الأمم المتحدة ، ولذلك لم تستطع الجمعية العامة تكوين المجلس إلا خلال القسم الثانى من دورتها الأولى بعد أن وافقت فى ديسمبر سنة ١٩٤٦ على اتفاقات الوصاية التى قدمت إليها . ونتيجة لذلك أصبحت الدول التى تنتمى إلى هـذه الفئة خمس دول فقط. وهى استراليا وبلجيكا وفرنسا ونيوزيلندة وانجلترا . ثم انتقلت الولايات المتحدة من الفئة الثانية إلى هـذه الفئة لأنها كانت عضوا دائما فى مجلس الأمن لا يتولى إدارة إقليم مشمول بالوصاية ثم أصبحت على أثر قرار ٢ أبريل سنة ١٩٤٧ دولة تشرف على أقاليم مشمولة بالوصاية وهى جزائر ماريان ، ومرشال ، وكارولين . وبذلك أصبحت الدول التى تنتمى إلى الفئة الأولى ست دول .

وحين وافقت الجمعية العامة على اتفاق الوصاية الخاص بوضع الصومال تحت الإدارة الإيطالية بموجب قرار ٢ نوفمبر سنة ١٩٤٩ أثيرت مسألة تمثيل هذه الدولة فى المجلس لأنها لم تكن حينئذ عضوا فى الأمم المتحدة ، وقد وافق المجلس على أن يكون لإيطاليا حق حضور اجتماعاته ، وحق الاشتراك فى مناقشاته ، وتقديم مشروعات الاقتراحات دون أن تتمتع بحق التصويت . وعندما قبلت إيطاليا فى الأمم المتحدة فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٥ أصبحت عضوا فى المجلس فوصل عدد أعضاء الفئة الأولى إلى سبعة . وستنتهى الإدارة الإيطالية على إقليم الصومال فى آخر ١٩٦٠ ليتمتع بالاستقلال وعندئذ تنتهى عضوية إيطاليا من المجلس ويعود عدد أعضاء الفئة الأولى إلى ستة .

وليس هناك احتمال فى زيادة أعضاء هذه الفئة مالم تقبل بعض الدول المشرفة على مستعمرات أن تضعها ، بمحض اختيارها ، تحت نظام الوصاية

والدول التى تشرف على أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتى وليست أعضاء فى المجلس هى : هولندة والبرتغال وأسبانيا واتحاد جنوب إفريقية . فإذا قبلت هـذه الدول وضع مستعمراتها تحت نظام الوصاية فإن أعضاء الفئة الأولى سيزداد عددهم فيبلغ أحد عشر عضوا .

[ب] الفئة الثانية : الأعضاء الدائمون فى مجلس الأمن الذين لا يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية

حين تكون هذا المجلس كان عدد أعضاء تلك الفئة ثلاثة هى : الاتحاد السوفيتى والصين والولايات المتحدة ، وعندما وافق مجلس الأمن على اتفاق الوصاية الخاص بجزائر المحيط الهادى خرجت الولايات المتحدة من هذه الفئة ، وانضمت إلى الفئة الأولى كما أسلفنا ، وأصبح أعضاء الفئة الثانية اثنين . وليس هناك احتمال فى تغيير عدد أعضاء هـذه الفئة مالم يحدث تعديل فى الميثاق نفسه .

[حـ] الفئة الثالثة : الأعضاء المنتخبون

يختلف عدد أعضاء تلك الفئة باختلاف عدد أعضاء الفئتين السابقتين ، لأن انتخابهم فى المجلس انما هو للمساواة بين الأعضاء الذين يقومون بالإشراف على أقاليم مشمولة بالوصاية ، والأعضاء الذين لا يتولون تلك الإدارة . ونتيجة لهذا كان عدد الأعضاء المنتخبين عند تكوين المجلس اثنين هما : المكسيك والعراق . ولما خرجت الولايات المتحدة من الفئة الثانية لتنضم إلى الفئة الأولى زاد عدد هؤلاء الأعضاء ووصل إلى أربعة لتتم المساواة المطلوبة . وعندما انضمت إيطاليا إلى الفئة الأولى زاد عدد الأعضاء المنتخبين فبلغ خمسة . وبهذا كله صار عدد أعضاء مجلس الوصاية أربعة عشر عضوا .

ومدة عضوية المنتخبين ثلاث سنوات قابله للتجديد ، وقد وزعت مقاعدهم

فيما بين سنة ١٩٤٨ ، سنة ١٩٥٦ على الوجه التالى : مقعدان لمجموعة أمريكا ومقعد لمجموعة الشرق الأوسط وافريقية ، ومقعد لمجموعة الشرق الأقصى وآسيا . وبانضمام إيطاليا إلى الأمم المتحدة فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٥ زاد عدد مقاعد المنتخبين مقعدا للمحافظة على التوازن وخصت بهذا المقعد مجموعة الشرق الأقصى وآسيا فاصبح لهذه المجموعة مقعدان .

وهذا التوزيع تنقصه العدالة ، ويقع الظلم فيه على مجموعة الشرق الأوسط وافريقية كما يبدو من دراسة الجدول التالى : (١)

المجموعة الجغرافية	عدد أعضائها	عدد الدول المنتمية إلى هـذه المجموعة ، والممثلة فى مجلس الوصاية			
		الفئة الأولى	الفئة الثانية	الفئة الثالثة	المجموع
أمريكا	٢١	١	—	٢	٣
أوروبا الغربية	١٥	٣	—	—	٣
أوروبا الشرقية	١٠	—	١	—	١
الشرق الأوسط وأفريقية	١٧	—	—	١	١
الشرق الأقصى وآسيا	٨	—	١	٢	٣
الكومنولث	٨	٣	—	—	٣
	٧٩	٧	٢	٥	١٤

وتدل دراسة هذا الجدول على أن مجموعة الشرق الأوسط وافريقية تتمتع بأقل نصيب من مقاعد هذا المجلس بنسبة عدد أعضائها . والمقاعد التى يجب أن تخصص لها لإصلاح هذا الغبن لا تأتى من مقاعد الفئة الأولى ، ولا من مقاعد الفئة الثانية إلا اذا عدل النظام الذى يتشكل المجلس بموجبه ، ولا يتم ذلك إلا بتعديل الميثاق ، فلا سبيل إلى تحقيق العدل إلا عن طريقة

(١) راجع الملاحظات التى أوردناها بشأن المجموعات الجغرافية التى يتضمنها الجدول الوارد فى المبحث الخاص بمجلس الأمن .

اعادة توزيع مقاعد أعضاء الفئة الثالثة باعطاء مقعد ثان لمجموعة الشرق الأوسط وافريقية يؤخذ من مقاعد المجموعة الأمريكية أو من مجموعة الشرق الأقصى وآسيا .

وإلى جانب الاعتبارات الرقمية توجد اعتبارات أخرى سياسيةوجغرافية تدعو إلى ضرورة إعطاء مقعد آخر لمجموعة الشرق الأوسط وإفريقية ، وهذه الاعتبارات هى أن كافة الأقاليم المشمولة بالوصاية تقع فى إفريقية ، ماعدا نارو ، وغينيا الجديدة ، وساموا الغربية . ويربط بين تلك الأقاليم ودول مجموعة الشرق الأوسط وإفريقية وأصر قوية من الجوار ، والتراث المشترك ، والمصلحة المتبادلة ، وذلك مما يجعل مصر ، والحبشة ، أو السودان أو ليبريا أولى أن يتاح لواحدة منها مقعد فى مجلس الوصاية من دول أمريكا الوسطى مثلا .

فإذا كان تقسيم المجلس تقسيما ثنائيا قد أقيم لحكمة ، هى تحقيق التوازن داخله بين الدول ذات المصالح الاستعمارية ، والدول التى لامصالح لها من هذا القبيل . فإن توزيع المقاعد المخصصة للدول التى لاتشرف على أقاليم مشمولة بالوصاية كان توزيعا غير عادل أفقد التوازن حكمته التى رمى إليها المشرع ، إذ أن الدول الأقرب تحقيقا لإيجاد هذا التوازن قد غبنت بناء على هذا التوزيع الجغرافى الذى سارت عليه حتى اليوم انتخابات مجلس الوصاية .

[د] لجان مجلس الوصاية

مشرعو ميثاق الأمم المتحدة لم يمنحوا مجلس الوصاية سلطة إنشاء فروع ثانوية ، أو لجان تابعة له كما منحوا المجالس المحدودة الأخرى [1] ، إذا

(١) أنظر المواد ٢٢ ، ٢٩ ، ٦٨ من الميثاق وما جاء خاصا بهـذا الموضوع فى الجزء الأول من هذا الكتاب صفحة ١٤٣ .

استثنينا البعثات التى يوفدها للزيارات الدورية للأقاليم المشمولة بالوصاية وفقاً لأحكام الفقرة (حـ) من المادة ٨٧ من الميثاق .

غير أن المجلس منح نفسه سلطة إنشاء لجان مؤقتة تساعده على إنجاز عمله وقد سجل لنفسه ذلك فى المادة ٦٦ من لائحته الداخلية . ووفقا لأحكامها أنشأ فى دوراته الأربع عشرة الأولى نحو تسعين لجنة مؤقتة دامت أحياناً أكثر من دورة واحدة ، وكانت عضوية كل لجنة منها تتراوح بين عضوين واثنى عشر عضواً . ووكل إلى تلك اللجان القيام بمهام متنوعة منهـا مسألة الاتحادات الإدارية بين الأقاليم المشمولة بالوصاية ، والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى المجاورة لها . ومنها تنظيم البعثات التى تقوم بزيارة الأقاليم المشمولة بالوصاية ، ومنها صياغة القرارات والتوصيات التى يصدرها المجلس .

وقد أنشأ المجلس أيضاً لجنة دائمة من حقها أن تعقد جلساتها فيما بين أدوار انعقاده ، وهى اللجنة الدائمة للعرائض التى سجل وضعها النهائى فى المادة ٩٠ من اللائحة الداخلية بعد تعديلها سنة ١٩٥٦ [1] .

وتتكون تلك اللجنة الدائمة من ستة أعضاء ينتخبهم المجلس فى آخر كل دورة عادية ونصفهم من الدول التى تشرف على أقاليم مشمولة بالوصاية والنصف الآخر يمثل الأعضاء الذين لا يشرفون على تلك الأقاليم . ومن اختصاصات اللجنة دراسة العرائض دراسة مبدئية سواء منها ما يقدم كتابة أو شفويا للموافقة على عرضها أمام المجلس ، وترفق بكل عريضة تقريرا عما تضمنته ، وتوصية بالإجراءات التى تقترح على المجلس أن يتخذها . ولها أن تجتمع كما تشاء تبعا للأعمال التى تطرح أمامها .

---

(١) أنظر القرارات ٧/٢٦٣ ، ١٠/٤٢٥ ، ١١/٤٦٧ ، ١٤/٩٩٨ التى تعبر عن مراحل تكوين هذه اللجنة .

(٢) كيفية انعقاد مجلس الوصاية

يجتمع مجلس الوصاية وفقا لأحكام لائحته الإجرائية (١) مرتين كل سنة فى دورتين عاديتين . أولاهما فى شهر يناير ، وثانيتهما فى شهر يونيه . وله أن يجتمع فى دورة غير عادية بناء على طلب أغلبية أعضاءه ، أو بناء على طلب الجمعية العامة أو مجلس الأمن ، أو بناء على طلب المجلس الاقتصادى والاجتماعى إذا وافق أغلبية أعضاء مجلس الوصاية (٢) .

ويجتمع المجلس فى مقر الأمم المتحدة ، وله أن يعقد اجتماعات فى غير هذا المقر (٣) .

ولكل عضو من أعضاء المجلس أن يعين مندوبا يراه أهلا لتمثيله بهذا المجلس (٤) . وتعيين المندوب ، وتشكيل الوفد الذى يعاونه من صميم اختصاص الدولة العضو ، وإن كان المجلس قد أوصى فى قرار (٥) له أن تشمل وفود الدول الأعضاء فى المجلس مواطنين من رعايا الأقاليم المشمولة بالوصاية . وقد أخذت كل من فرنسا والولايات المتحدة بهذه التوصية .

وجدول أعمال الدورة العادية للمجلس يحتوى على المسائل التالية :

التقارير التى ترفعها السلطات القائمة بإدارة الأقاليم المشمولة بالوصاية

---

(١) نصت المادة ٩٠ من الميثاق على أن يضع مجلس الوصاية لائحة إجراءاته . وقد وضعها فى دورته الأولى وعدلت مراراً . وآخر تعديل لها كان فى الدورة السابعة عشرة من المجلس .

(٢) اجتمع المجلس فى أربع دورات غير عادية من تاريخ انشائه وذلك فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٤٩ ، ثم فيما بين ٨ ، ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٤٩ ثم فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٤٩ ، ثم فى ١٨ ديسمبر سنة ١٩٥١

(٣) اجتمع المجلس فى غير مقر الأمم المتحدة فى دورته السادسة فيما بين ١٩ يناير و٤ ابريل سنة ١٩٥٠ فى مدينة جنيف ، وفى دورته الرابعة غير العادية فى مدينة باريس فى ١٨ ديسمبر سنة ١٩٥١

(٤) أنظر الفقرة الثانية من المادة ٨٦ من الميثاق .

(٥) أنظر القرار ٦/٤٦٦ الصادر من مجلس الوصاية .

العرائض التى تقدم بشأن هذه الأقاليم - المسائل المتعلقة بتنظيم الزيارات الدورية لتلك الأقاليم - دراسة تقارير تلك البعثات - المسائل التى قرر المجلس فى جلسة سابقة له إحالتها إلى جدول أعمال الجلسة المقبلة - مقترحات الدول الأعضاء - مقترحات الهيئات الرئيسية الأخرى للأمم المتحدة - مقترحات الوكالات المتخصصة التى لها أن تقدمها وفقاً لأحكام الاتفاقات الواصلة بين تلك الوكالات والأمم المتحدة - المواد التى يقترحها رئيس مجلس الوصاية أو الأمين العام للأمم المتحدة .

وفى كل سنه عند ابتداء دورة يونية ينتخب المجلس رئيسا له ، ونائبا للرئيس ، وهذان يظلان فى ممارسة عملهما حتى ينتخب غيرهما . ويشترك فى الجلسات مندوبون عن الوكالات المتخصصة دون أن يكون لهم حق التصويت[1] . ويجوز للمجلس أن يوجه الدعوة إلى أى عضو من الأمم المتحدة للاشتراك فى مداولاته عند بحث أى مسألة تعنى هذا العضو ، على ألا يكون له حق التصويت .

٣ — التصويت فى مجلس الوصاية

نصت المادة ٨٩ من الميثاق على أن كل عضو فى مجلس الوصاية له صوت واحد . وأن كل قراراته تصدر بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت . وإذا تساوت الأصوات يعاد التصويت فى جلسة أخرى ، وإذا تساوت مرة أخرى يعتبر الموضوع الذى جرى عليه التصويت مرفوضا[2] ،

---

(١) أنظر المادة ٩١ من الميثاق .

(٢) فى الأربع عشرة دورة الأولى من دورات مجلس الوصاية تساوت أصوات الأعضاء فى أربعين اقتراحا ، وأعيد الانتخاب مرة أخرى وفقاً لأحكام المادة ٣٨ من اللائحة الداخلية للمجلس ، وفى ٢٧ حالة من هذه الحالات تساوت الأصوات عند إعادة التصويت واعتبر الاقتراح مرفوضا . أما الحالات الباقية فنها تسع نالت الأغلبية فى الاقتراح الثانى ، وأربع لم تنلها فرفضت .

ويستثنى من ذلك انتخاب الأشخاص فإذا تساوت فيـــه الأصوات يـكون صوت الرئيس هو المرجح . ويتم انتخاب الرئيس ونائبه بطريق الاقتراع السرى .

٤ — وظائف مجلس الوصاية

أشرنا من قبل إلى أن الميثاق لم يعهد إلى مجلس الوصاية بالوظيفة الأصلية المتعلقة بنظام شئون الوصاية ، ولـكنه عهد بها إلى الجمعية العامة ، وبموجب الميثاق وكلت المجلس ليقوم بهذه المهمة نيابة عنها وتحت إشرافها [١] .

واختصاصات المجلس التى يتولاها تحت إشراف الجمعية العامة حددتها المواد ٨٣ ، ٨٧ ، ٨٨ من الميثاق . وتجمل هذه الاختصاصات فيما يلى :

ا — وضع اتفاقات الوصاية التى تصدق عليها الجمعية العامة أو مجلس الأمن .

ب — النظر فى التقارير التى ترفعها إليه السلطة القائمة بإدارة الأقاليم المشمولة بالوصاية .

حـ — قبول العرائض المتعلقة بهذه الأقاليم وفحصها .

د — تنظيم زيارات دورية لهذه الأقاليم .

هـ — إعداد قائمة من الأسئلة عن تقدم الأقاليم المشمولة بالوصاية .

[ا] وضع اتفاقات الوصاية

من مهام هذا المجلس وضع اتفاقات الوصاية التى تصدق عليها الجمعية العامة إذا كان الأقليم الموضوع تحت الوصاية لا يعد من المواقع

(١) أنظر المـادة ٨٥ من الميثاق .

الاستراتيجية [١] ، أو يصدق عليها مجلس الأمن إذا كان الاقليم ذا موقع استراتيجى [٢] .

وقدسبقت الإشارة إلى مضمون هذه الاتفاقات ، وبينا كيف أن الدول التى كانت مشرفة على الأقاليم الموضوعة تحت الانتداب هى التى وضعت بنفسها تلك الاتفاقات ما عدا اتفاقية الصومال فقد وضعها مجلس الوصاية بنفسه [٣] . فكأن مجلس الوصاية لم يمارس هذه المهمة إلا مرة واحدة ، وقد لا يمارسها مرة أخرى إلا فى حالتين :

ا — فى حالة ما إذا طلب تعديل أو تغيير فى اتفاقات الوصاية التى سبق إبرامها فقد يكلف باجراء هذا التعديل أو التغيير . ولكن ذلك مستبعد إلى حد ما إذ أن اتفاقات الوصاية تشتمل على أحكام عامة قلما تحتاج إلى تغيير أو تعديل لأن عموميتها تجعلها صالحة لكل حالة .

ب — فى حالة ما إذا قبلت دولة ذات مستعمرات أن تضعها بمحض اختيارها تحت نظام الوصاية ، وحينئذ يكلف المجلس بوضع الاتفاقات الخاصة بذلك .

[ب] النظر فى التقارير

نصت الفقرة (ا) من المادة ٨٧ من الميثاق على أن من وظائف المجلس النظر فى « التقارير التى ترفعها السلطة القائمة بالإدارة » وتتضمن تلك التقارير دراسة شاملة للظروف السياسية والاقتصادية والتعليمية فى الأقاليم المشمولة بالوصاية ومدى تقدمها فى كافة هذه النواحى ، كما تتضمن فى بعض الحالات

(١) أنظر المادة ١٦ من الميثاق .

(٢) أنظر المادة ٨٣ من الميثاق .

(٣) أنظر صفحة ١٦٠ من الجزء الأول من هذا الكتاب ، والمبحث الاول من هذا الفصل بعنوان (الإشراف على نظام الوصاية) .

مدى تنفيذ السلطة القائمة بالوصاية لتوصيات المجلس ، أو لتوصيات الجمعية العامة فى كل من تلك الشئون .

وقد وضع المجلس نظاما خاصا لتحديد الإجراءات التى يجب اتباعها للنظر فى تلك التقارير[1] ، وذلك بأن يلقى مندوب خاص عن الإدارة القائمة بالوصاية بيانا افتتاحيا أمام المجلس عن شئون هذا الإقليم ، وعن سياسة إدارته ، ويوجه ممثلو الدول الأعضاء فى المجلس أسئلة إلى هذا المندوب تدور حول ماجاء فى تقريره ، وتكون تلك الأسئلة مكتوبة أو شفوية . ويجيب المندوب عن تلك الأسئلة ، ثم يلى ذلك مناقشة عامة للتقرير تتضمن ملاحظات أو انتقادات لما جاء فيه . ثم ينشىء المجلس لجنة صياغة مؤقتة تكلف بوضع مشروع تقرير عام عن كل ما دار فى الجلسة ، وقد يتضمن توصيات للسلطة القائمة بالوصاية . وبعدئذ يوافق المجلس على هذا التقرير وعلى ما تضمنه من ملاحظات وتوصيات ، وله أن يضيف إليها ملاحظات جديدة ، أو يعدل فيها . ويصبح التقرير بعد هذا جزءا من التقرير العام الخاص بكل الأقاليم الذى يحال إلى الجمعية العامة للتصديق . وقد اعتادت الجمعية أنها بعد مناقشة التقرير العام تصدر قرارا تعلن فيه أنها أحيطت علما به ، كما أن قرارها قد يتضمن توصيات توجه إلى مجلس الوصاية أو إلى الدول القائمة بإدارة الأقاليم المشمولة بالوصاية .

[حـ] قبول العرائض

نصت الفقرة « ب » من المادة ٨٧ على أن مجلس الوصاية له « أن يقبل

---

(١) وضع هذا النظام فى الدورة الرابعة للمجلس (أنظر وثائق المجلس فى هذه الدورة جلسة ثانية صفحة ١٢ و١٣) وعدل هذا النظام بعد ذلك ، ووافق المجلس على التعديل بموجب القرار رقم ٤٦٧/٤

العرائض ويفحصها بالتشاور مع السلطة القائمة بالإدارة » . فللمجلس سلطة مطلقة فى قبول كافة العرائض التى تقدم إليه بغض النظر عن مصدرها ، وعن الصورة التى تكون عليها ، بشرط أن تصدر من شعوب الأقاليم المشمولة بالوصاية ، أو تكون متعلقة بأمور هذه الأقاليم . أما العرائض الخاصة بالمواقع الاستراتيجية فللمجلس أن يقبلها ، إلا أن سلطته فى فحصها تكون مقيدة بالأحكام العامة الواردة فى المادة ٨٣ من الميثاق ، وفى الأحكام الواردة فى القرار الصادر من مجلس الأمن فى ٧ مارس سنة ١٩٤٩ .

وتلك العرائض قد تصل إلى المجلس عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة ، أو عن طريق السلطة القائمة بالوصاية ، أو عن طريق البعثات التى تقوم بزيارة تلك الأقاليم ، ويجوز لمقدمى العرائض أن يتقدموا بنفسهم أمام المجلس لبسط مطالبهم شفوياً . وقد تتولى اللجنة الرابعة التابعة للجمعية العامة الاستماع إلى هذه الشكاوى الشفوية وذلك تخفيفاً عن مجلس الوصاية (١) . وقد وضع مجلس الوصاية نظاما دقيقاً مفصلا لدراسة هذه العرائض بالترتيب بعد أن أدخل فى اعتباره أمرين : أولهما تاريخ ورود هذه العرائض إليه ، وثانيهما الجهة التى عن طريقها وصلت هذه العرائض .

أما موضوعات تلك العرائض فمتنوعة تشمل مطالب شعوب معينة ، أو مطالب جماعات معينة ، أو مطالب شخصية ومن أمثلة ذلك مطالب شعوب الإيف فى إقليم توجو فقد طالبوا بوضعهم تحت إدارة واحدة إذ أن أقاليمهم موزعة بين الوصاية الانجليزية والوصاية الفرنسية (١) . ومنها

---

(١) وجه إلى المجلس حتى الدورة الرابعة عشرة ستة وثلاثين طلباً لبسط الشكاوى شفوياً تأييدا لما تضمنته عرائضهم • ووافق المجلس على أن يستمع إلى ثمانية عشر طلباً .

(١) أنظر القرارات رقم ٢/١٤ ورقم ٩/٣٤٥ الصادرة من المجلس بخصوص تلك المسألة .

مطالبة شعوب ساموا الغربية بالحكم الذاتى [٢].

وقد بلغ عدد العرائض التى قام المجلس بدراستها نحو ثمانية آلاف عريضة فى دوراته الستّ عشرة الأولى [٣].

[د] — تنظيم زيارات دورية

نصت الفقرة (ج) من المادة ٨٧ من الميثاق على أن المجلس « ينظم زيارات دورية للأقاليم المشمولة بالوصاية فى أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالإدارة ».

ويتولى المجلس تشكيل هذه البعثات من أعضائه، وتتكون كل منها عادة من أربعة أشخاص يعينهم المجلس ينتمى اثنان منهم إلى دول ليس لها مستعمرات، واثنان إلى دول استعمارية، ويعاونهم وفد مكون من موظفين دوليين وخبراء تابعين للأمانة العامة . ويعين المجلس للبعثة مهمتها، وقد تكون عامة وهى ملاحظة تقدم الأقاليم فى الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما أنها قد تكون خاصة لبحث وضع معين أو تحقيقه، أو حالة بذاتها . وعند عودة البعثة تقدم إلى المجلس تقريرا عن مهمتها، وعلى أساس هـــذا التقرير يصدر المجلس توصياته، ويستعين به فى إعداد تقريره السنوى العام .

وأصدرت الجمعية العامة فى دورتها العادية الخامسة قرارا [١] نظمت فيه أوضاع تلك البعثات والأحكام التى تعمل على مقتضاها تبغى من ذلك أن تجعلها أكثر صلاحية لتحقيق أهداف الميثاق فى شئون الوصاية . ومن تلك الأوضاع والأحكام، أن تطيل البعثة مدة إقامتها فى الأقليم الذى تقوم

---

(١) أنظر القرار رقم ٢/١٣ الصادر من المجلس بخصوص تلك المسألة .

(٢) Everyman's United Nations — Fifth Edition New York 1956 - page 274.

(٣) أنظر القرار رقم ٤٣٤/٥ الصادر من المجلس .

بزيارته لتتمكن من أداء مهمتها على الوجه الأكمل ، وأن تكون الأقاليم التى تزورها بعثة واحدة قليلة العدد ، وألا يكون برنامج الرحلة جامدا بل يكون قابلا للتغيير ، وأن تقوم البعثة ، إلى جانب دراسة الشئون العامة للإقليم ، بدراسة مسائل معينة تكلف بها ، أو ترى هى ضرورة لدراستها . وقد وافق مجلس الوصاية على تلك الأحكام بموجب القرار رقم ٩/٣٤٣ (١) .

وفى مستهل سنة ١٩٥٦ كانت البعثات قد أتمت زيارة كل إقليم مشمول بالوصاية ثلاث مرات .

[هـ] وضع قائمة بالأسئلة

نصت المادة ٨٨ من الميثاق على أن « يضع مجلس الوصاية طائفة من الأسئلة عن تقدم سكان كل إقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسية ، والاقتصادية ، والاجتماعية والتعليمية » . وتكلف السلطة القائمة بالإدارة على الإقليم المشمول بالوصاية أن تجاوب على تلك الأسئلة فى تقرير سنوى يعرض على الجمعية العامة . وعندما قام مجلس الوصاية بوضع أول قائمة له اعترضته تيارات مختلفة بشأن وضعها (٢) : أتكون الأسئلة عامة والاجابة عليها أشبه بتقرير يتناول مختلف نواحى نمو الأقاليم المشمولة بالوصاية أم تكون أسئلة تفصيلية محددة تحتاج إلى إجابة قصيرة دقيقة بحيث تشمل هذه الأسئلة كافة نواحى نمو تلك الأقاليم ؟ ثم : أتكون قوائم الأسئلة موحدة بالنسبة لكافة الأقاليم المشمولة بالوصاية مع ما بينها من تفاوت فى درجات الرقى ،

(١) أصدرت الجمعية العامة قرارات أخرى لإعادة تنظيم البعثات لتقويتها ، منها القرار رقم ٦/٥٥٣ ، كما أصدر المجلس الإقتصادى والإجتماعى القرار رقم ٥٨٣ / اقتصاد / ١٣ يطلب فيه أن يكون بعض أعضاء البعثات سيدات ، ونظر مجلس الوصاية إلى هذه التوصيات بعين الاعتبار وأصدر على أثرها القرار رقم ١٠/٤٢٧

(٢) فيما يتعلق بقائمة الأسئلة الخاصة بالأقاليم الموضوعة تحت الوصاية ذات الموقع الاستراتيجى قد تم الاتفاق بين مجلس الوصاية ومجلس الأمن على أن مجلس الأمن له حق تعديل الأسئلة التى قد تمس الشئون الخاصة بالأمن الدولى .

ومابينها من خلاف فى درجة الادراك السياسى ، والاجتماعى وما إلى ذلك ، أم يكون لكل إقليم أسئلة خاصة تلائمه ؟ . وكيف يتم تغيير تلك القائمة بحيث تتطور مع تطور الأقاليم ؟ .

عالج المجلس هذه المسائل على الوجه الآتى (١) :

١ — وضعت القائمة فى صورة أسئلة محددة تتناول موضوعات شتى يلزم أن تجيب عليها الإدارة القائمة على الاقليم إجابة دقيقة فى صميم المطلوب من السؤال .

٢ — اتبعت طريقة توجيه قائمة موحده إلى كافة الأقاليم المشمولة بالوصاية ولكن وضعت قائمة خاصة من الأسئلة لاقليم الصومال ، وأجاز المجلس لنفسه توجيه أسئلة خاصة لكل إقليم إلى جانب الأسئلة الموحدة (٢).

٣ — رأى المجلس أنه مختص بتغيير قائمة الأسئلة كما يشاء دون قيد أو شرط إلا أنه يجب إبلاغ السلطة القائمة على الاقليم بشأن هذا التغيير قبل التاريخ المحدد لتقديم الاجابة بستة أشهر ، كما أنه يجب استشارة المجلس الاقتصادى والاجتماعى والوكالات المتخصصة فى وضع الأسئلة التى تكون متصلة بمهام هذه الهيئات .

تلك هى الوظائف الأساسية التى يقوم بها مجلس الوصاية ، وله أن يستعين فى القيام بتلك المهام بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى وفقا لأحكام المادة ٩١ من الميثاق (٣) .

---

(١) عالج المجلس هذه المشاكل فى مناسبات مختلفة ثم سجل ما استقر عليه الأمر فيها فى المواد ٦٨ ، ٦٩ ، ٧٠ ، ٧١ من لائحته الداخلية .

(٢) أنظر القرارين رقم ٧/٦٥٦ ، ٨/٦٥١ اللذين أصدرتهما الجمعية العامة فى هذا الشأن .

(٣) تم تنظيم التعاون بين مجلس الوصاية والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ثم الوكالات المتخصصة بموجب المواد ٣ ، ٤ ، ٩ [ف] ، ١٦ ، ٧٠ من اللائحة الداخليه لمجلس الوصاية . وقد ظهر هذا التعاون فى عدة مناسبات منها إحالة العرائض المتصلة بالشئون الاقتصادية والاجتماعية إلى المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، واستشارة هذا المجلس فى وضع الأسئلة المتصلة بهذه الشئون وفقاً لأحكام المادة ٨٨ من الميثاق .

المبحث الخامس

الأمانة العامة للأمم المتحدة

للأمانة العامة فى الأمم المتحدة أهمية كبرى . ولإبراز هذه الأهمية جعلها مشرعو مؤتمر سان فرنسسكو فرعا رئيسيا من فروع الأمم المتحدة، وساووا بينها وبين الجمعية العامة، ومحكمة العدل الدولية، والمجالس المحدودة الأخرى .

والأمانة العامة مجموعة من الموظفين الدوليين يشرف عليهم الأمين العام فهى تتميز من الفروع الأخرى بظاهرتين :

[ا] الفروع الأخرى تتكون من ممثلى حكومات ماعدا محكمة العدل الدولية . أما الأمانة العامة فتتكون من موظفين دوليين لا يمثلون أى حكومة من حكومات الدول الأعضاء، بل يشترط عليهم « ألا يطلبوا أو يتلقوا فى تأدية واجبهم تعليمات من أى حكومة أو من أى سلطة خارجة عن الهيئة [1] » ، كما يشترط على الدول الأعضاء أن تحترم الصفة الدولية التى يصطبغون بها فلا تسعى إلى التأثير فيهم أثناء قيامهم بعملهم [2] .

[ب] الأمانة العامة تعتبر أداة تابعة للفروع الأخرى فى الأمم المتحدة لأنها تعد لها الأعمال التى تؤديها، باستثناء محكمة العدل الدولية [3] ، كما تتولى مهمة تنفيذ جميع الأعمال الإدارية لتلك الفروع ، وتنسيق مجهوداتها . على

---

(١) أنظر الفقرة الأولى من المادة ١٠٠ من الميثاق .

(٢) أنظر الفقرة الثانية من المادة ١٠٠ من الميثاق .

(٣) لمحكمة العدل الدولية أمانة خاصة بها تتمثل فى الموثق ومعاونيه . وسيرد تفصيل ذلك فى الأجزاء التالية من هذا الكتاب .

أن تلك التبعية لا تجردها من كل سلطة خاصة بها ، فإلى جانب كونها الأداة الفنية الوحيدة فى الأمم المتحدة ، وإلى جانب كونها الأداة الأوثق صلة بالدول الأعضاء وبالفروع الرئيسية الأخرى فى الأمم المتحدة ، إلى جانب ذلك كله تتمتع الأمانة العامة بنفوذ واسع وسلطة هامة تتمثل فى شخصية الأمين العام للأمم المتحدة .

١ — الأمين العام للأمم المتحدة

نصت المادة ٩٧ من الميثاق على أن « يكون للهيئة أمانة تشمل أميناً عاما ، ومن تحتاجهم الهيئة من الموظفين . وتعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن . والأمين العـام هو الموظف الإدارى الأكبر فى فى الهيئة » .

فتعيين الأمين العام لابد فيه من توصية تصدر من مجلس الأمن . وقد ذكرت الأعمال التحضيرية لمؤتمر سان فرنسسكو أن تلك التوصية تعتبر مسألة غير إجرائية فتتطلب موافقة سبعة أصوات من أحد عشر صوتا بينها أصوات الدول الخمس الدائمة (١) ثم يجب أن توافق الجمعية العامة على تلك التوصية بأغلبية الثلثين لأن تعيين الأمين العام يعتبر من المسائل الهامة .

وقد اجتمع مجلس الأمن فى جلسة سرية فى ٢٩ يناير سنة ١٩٤٦ ورشح مستر ترجفى لى أمينا عاما للأمم المتحدة ، ووافقت الجمعية العامة على هذا الترشيح بموجب قرار صدر فى أول فبراير سنة ١٩٤٦ . وكان تعيينه لمدة خمس سنوات . وقبل انتهاء هذه المدة حاول مجلس الأمن تعيين أمين عام جديد أو إقرار تجديد مدة الأمين العام القائم غير أن ذلك لم يتحقق له بسبب ماقام

---

(١) أنظر U. N. C. I. O. Vol. XI p. 4.

بين الاتحاد السوفييتى وبين الدول الغربية من خلاف حول اختيار الأمين العام . وعلى أثر ذلك أصدرت الجمعية العامة فى أول نوفمبر سنة ١٩٥٠ قرارا بمد مدة ترجفى لى ثلاث سنوات أخرى اعتبارا من أول فبراير سنة ١٩٥١

وكان صدور هذا القرار بدون توصية من مجلس الأمن فثارت حول شرعية هذا القرار مناقشات . فالذين دافعوا عن شرعية مد خدمة الأمين العام اعتمدوا على الحجج الآتية :

ا — الجمعية العامة هى التى عينته لمدة خمس سنوات فهى إذن تملك سلطة تعديل هذه المدة دون حاجة إلى توصية جديدة من مجلس الأمن ما دامت شخصية هذا الأمين لم تتغير .

ب — حسن سير العمل فى هيئة الأمم المتحدة يقتضى وجود أمين عام ، وحيث أن مجلس الأمن عند عجز عن إصدار توصية بتعيين أمين عام جديد فلا بد إذن من مخرج من هذا المأزق ، فلم يكن أمام الجمعية العامة إلا أن تمد أجل خدمة الأمين العام القائم .

وأما الذين عارضوا مد أجل خدمة الأمين دون توصية من مجلس الأمن فحججهم تتخلص فيما يلى :

ا — تعيين مستر تريجفى لى بدون توصية من مجلس الأمن عمل غير قانونى إذ يستخلص من أعمال مؤتمر سان فرنسسكو ومن قرار ٢٤ يناير سنة ١٩٤٦[1] الصادر من الجمعية العامة ذاتها أن تعيين الأمين العام أو تجديد مدة عمله لا يتم إلا بموافقة مجلس الأمن والجمعية العامة معاً .

ب — إن ضرورة حسن سير العمل فى الأمم المتحدة لا تبرر مخالفة القانون الأساسى لهذه المنظمة .

---

(١) هو القرار رقم ١/١١ ويتضمن شروط تعيين الأمين العام .

وهذا الاعتراض لم يمنع ترجفي لى من أن يستمر فى عمله بعد أن قامت الجمعية العامة بمد أجل خدمته . غير أنه فى ١٠ نوفمبر سنة ١٩٥٢ وجه خطابا إلى رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة أعرب فيه من اعتزامه الاستقالة من منصبه ، وبين أنه سيرجى ذلك إلى أن يتم الاتفاق بين الدول الخمس الكبرى على تعيين خلف له . وقد وافق مجلس الأمن على ترشيح مستر داج همرشلد فى ٣١ مارس سنة ١٩٥٣ لمدة خمس سنوات ، ووافقت الجمعية العامة على تلك التوصية فى ٧ ابريل سنة ١٩٥٣ وتسلم الأمين العام الجديد عمله ابتداء من ١٠ ابريل سنة ١٩٥٣ وما زال يقوم بوظيفة الأمين العام حتى وقت كتابة هذا الموضوع .

٢ — وظائف الأمين العام

يقوم الأمين العام بوظائف متعددة تجمل فيما يلى :

[ا] وظيفة إدارية :

« الأمين العام هو الموظف الإدارى الأكبر فى الهيئة [١] » وبوصفه هذا يقوم بمهام إداريه مختلفة فيتولى إبلاغ الدول الأعضاء والهيئات الدولية الأخرى بتاريخ انعقاد الدورات العادية وغير العادية لفروع الأمم المتحدة ، واللجان التابعة لها . ويفحص أوراق اعتماد مندوبى الدول ومندوبى الهيئات الدولية الأخرى الذين يشتركون فى تلك الاجتماعات . ويتولى إعداد جدول أعمال فروع الأمم المتحدة وفقاً لأحكام لوائحها الداخلية ، ويشترك فى الجلسات التى تعقدها تلك الفروع [٢] ، ويبلغ الدول الأعضاء مايتخذ من قرارات فيها ، ويتبع تصرفات الدول إزاء تلك القرارات لمعرفة مدى استجابتها

(١) أنظر الفقرة الثانية من المادة ٩٧ من الميثاق .

(٢) أنظر المادة ٩٨ من الميثاق .

لها ومدى الخطوات التى اتخذتها لتنفيذها . ويتولى تسجيل المعاهدات التى قد تبرم بين الدول الأعضاء وبعضها ، أو بين الهيئات الدولية وبعضها ، أو بين الدول الأعضاء والهيئات الدولية . وذلك وفقاً لأحكام المادة ١٠٢ من الميثاق ، ووفقاً لأحكام اللائحة التنظيمية التى وضعتها الجمعية العامة فى هذا الشأن فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦ . (١)

ومن حق الأمين العام قبول إيداع وثائق تصديق الدول على المعاهدات الجماعية إذا اختارت هذه الدول الأمانة العامة مكاناً للإيداع . وعليه حينئذ أن يضع بروتوكولا خاصاً بالإيداع ، وأن يبلغ صورة منها للدول الأطراف فى هذه المعاهدة ، وعليه كذلك إبلاغها تاريخ نفاذ هذه المعاهدة .

ب — وظيفة سياسية :

إزدادت أهمية دور الأمين العام فى المجال السياسى فى السنوات الأخيرة بسبب اتساع شقة الخلاف بين الكتلة الغربية والكتلة السوفيتية داخل الأمم المتحدة ، فقد أتاح له ذلك أن يقوم بدور الوسيط للتوفيق بين الكتلتين المتنافرتين . وإلى جانب ذلك نجد أن الميثاق قد أسند إليه وظائف سياسية ذات شأن كبير ، فله أن ينبه مجلس الأمن إلى أى مسألة يرى أنها تهدد السلام والأمن الدولى (٢) ، وقد مارس هذا الاختصاص عندما وقع العدوان من قوات كوريا الشمالية على كوريا الجنوبية فى ٢٥ يونية سنة ١٩٥٠ . وله حق أدراج أى مسألة يراها فى جدول أعمال فروع الأمم المتحدة المختلفة ، وله أن يبدى آراءه فى جلسات تلك الفروع شفويا أو كتابة فى أى مسألة

(١) بلغ عدد المعاهدات والاتفاقات الدولية التى سجلت فى الأمانة العامة حتى ديسمبر سنة ١٩٥٥ ، ٤٦٨٦ .

(٢) أنظر المادة ٩٩ من الميثاق .

تناقش أمام تلك الفروع ، وقد استعمل الأمين العام أو النائبون عنه هـذا الحق أكثر من مرة .

حـ — وظيفة فنية :

للأمين العام أن يقدم تقريرا سنويا عن أعمال الهيئة الدولية إلى الجمعية العامة[1]، ولا يقتصر هذا التقرير على الأعمال الإدارية وحدها ولكن يتناول كذلك الجانب السياسى منها . وله أن يتولى إعداد البحوث والدراسات والتقارير الفنية التى تطلبها منه فروع الأمم المتحدة ، كما يضع تحت تصرف الدول الأعضاء خدمات موظفيه الفنيين لمعاونتها فى علاج ما يعترض من مشاكل إدارية أو اقتصادية أو اجتماعية . وله أن يتلقى البيانات المتعلقة بالأقاليم التى لا تتمتع بالحكم الذاتى والتى تأتى إليه من الدول المشرفة على تلك الأقاليم ، فإذا أبلغت إليه يقوم بدراستها وتحليلها . ومن وظيفته الفنية أيضا أن يتولى تنسيق أعمال الأمم المتحدة مع أعمال الوكالات المتخصصة ، والهيئات الدولية غير الحكومية .

د — وظيفة مالية :

للأمين العام وظيفة مالية فهو الذى يتولى القيام بالأعمال الآتية :

ا — يضع مشروع الميزانية . ب — يجمع اشتراكات الدول الأعضاء . حـ — يتولى فتح اعتمادات استثنائية للظروف الطارئة . د — له أن يقبل الهبات التى تقدم من الأفراد أو الدول .

هـ — وظيفة تمثيلية :

يقوم الأمين العام بتمثيل الأمم المتحدة فى القضايا التى تقام منها أو عليها

(١) أنظر الفقرة الثانية من المادة ١٥ والمادة ٩٨ من الميثاق .

أمام المحاكم الوطنية المختلفة ويمثلها أيضا أمام محكمة العدل الدولية ، وأمام المحكمة الإدارية التابعة للأمم المتحدة ، وأمام هيئات التحكيم التى تؤلف لفض المنازعات الخاصة بالإتفاقات الدولية التى تكون الأمم المتحدة طرفا فيها . وله أن يمثل الأمم المتحدة فى اجتماعات التنظيمات الدولية الفنية ، أو الإقليمية كلما رأت الأمم المتحدة ضرورة لإشتركها فى هذه الاجتماعات .

ويتولى الأمين العام كل تلك الوظائف المختلفة بمساعدة جهاز إدارى واسع يعمل تحت إشرافه .

(٣) جهاز الأمانة العامة

تتكون الأمانة العامة فى الوقت الحاضر (سنة ١٩٥٦) من المكتب التنفيذى الذى يتبع الأمين العام مباشرة ، ومن خمس مكاتب أخرى يشرف على كل منها أمين عام مساعد أو مدير عام ، ومن خمس إدارات يرأس كلا منها أمين عام مساعد ، ومن مصلحة المعونة الفنية .

[ا] المكاتب

١ — المكتب التنفيذى للأمين العام : يقوم المكتب التنفيذى بمهمة مساعدة الأمين العام فى رسم السياسة العامة للأمم المتحدة ، و تنسيق أعمال الأمانة العامة والاتصال بوفود الدول الأعضاء ، وتنسيق الأعمال مع الوكالات المتخصصة ، ويقوم على رأسه أمين عام مساعد .

٢ — مكتب الامناء المساعدين دون إداره : ويتكون من أمينين مساعدين يكونان بمثابة وزراء دولة يكلفان القيام بمهام خاصة ولكن ليس لهما إدارة تتبعهما .

٣ — مكتب الشئون القانونية : وعلى رأسه مستشار قانونى . ومن مهام هذا المكتب مساعدة جميع هيئات الامم المتحدة وفروعها فى كل ما تحتاج

إليه من مستندات واستشارات قانونية ، ومدها بالدراسات القانونية ، التى تطلبها ، وإعداد صيغ المعاهدات الدولية التى تعقد بين الامم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية ، أو بينها وبين الدول الاعضاء ، وتسجيل ونشر المعاهدات الدولية الموضوعة لدى الامين العام (١) .

٤ — مكتب شئون المستخدمين : وعلى رأسه مدير عام للمستخدمين ، ويشرف على شئون التوظيف من استخدام ، وتعيين ، وتدريب ، وفحص .

٥ — مكتب الرقابة المالية : على رأسه مراقب عام ، ويقوم بمراقبة جميع حسابات الامم المتحدة ، والإشراف على العقود الخارجية .

٦ — مكتب الخدمات العامة : ويتبع إدارة المؤتمرات والخدمات العامة ويساعد على إنجاز أعمالها .

[ب] الإدارات

١ — إدارة الشئون السياسية وشئون مجلس الأمن : ومن مهامها تقديم شتى الخدمات إلى مجلس الأمن والفروع التابعة له ، ومساعدة الأمين العام فى شئون السياسة والأمن الدولى (٢) .

---

(١) من المهام الأخرى التى يقوم بها هذا المكتب : تزويد مختلف لجان الأمم المتحدة ، والمؤتمرات الدولية بالمستشارين القضائيين ، ووضع صيغ القرارات والأحكام ، وإعداد البيانات القانونية التى تقدم باسم الأمين العام إلى المحكمة الدولية ، والإشراف على دعاوى الأمم المتحدة والقيام بمهام السكرتارية اللجنة السادسة للجمعية العامة ولجنة القانون الدولى ومساعدتها فى أداء مهمتها ، ومعالجة القضايا المتعلقة بحصانة وامتيازات الأمم المتحدة ، والإشراف على تقديم أوراق ممثلى وفود الدول الأعضاء لدى الأمم المتحدة .

(٢) من المهام الأخرى التى تقوم بها تلك الإدارة إسداء المشورة إلى رئيس مجلس الأمن بشأن المسائل الإجرائية التى تعترضه أثناء إدارة الجلسات ، ووضع الدراسات الخاصة عن جميع القضايا المتعلقة بالمحافظة على الأمن والسلام الدولى ووضع الدراسات على أعمال لجنة نزع السلاح واللجان المتفرعة عنها .

٢ — إدارة الشئون الاقتصادية والاجتماعية : وتتولى تزويد اللجنة الثانية والثالثة التابعتين للجمعية العامة والمجلس الاقتصادى والاجتماعى وفروع الأمانة العامة الأخرى بجميع البيانات والمعلومات والاحصاءات المتعلقة بالشئون الاقتصادية والاجتماعية كما تقوم بنشر التقارير والمجلات الكتب الاقتصادية والاجتماعية الهامة .

وتعمل فوق ذلك على توثيق أواصر الصلة مع الوكالات المتخصصة ، للتعاون معها فى ميادين أعمالها .

٣ — إدارة الوصاية والمعلومات عن المناطق غير المتمتعة بالحكم الذاتى:
تقوم هذه الادارة بأعمال هامة إذ تزود مجلس الوصاية واللجنة الرابعة للجمعية العامة بجميع المعلومات التى ترد إليها من المناطق المشمولة بالوصاية وتساعد مجلس الوصاية فى أداء مهمته مثل وضع الاتفاقيات الخاصة بشأن نظام الوصاية ، ودراسة التقريرات السنوية التى ترسلها الدولة المشرفة على الأقاليم المشمولة بالوصاية ، وبحث العرائض الواصلة إليها ، وإيفاد البعثات إلى تلك الأقاليم . ومن أعمالها أيضاً مساعدة لجنة المعلومات عن المناطق غير المتمتعة بالحكم الذاتى فى أداء مهمتها .

٤ — إدارة الأنباء العامة : تتولى الاشراف على نشر الأنباء المتعلقة بنشاط الأمم المتحدة فى جميع أنحاء العالم فتقوم بتزويد محطات الإذاعة والتلفزيون بجميع ما تحتاج إليه من الأنباء الرسمية الخاصة بالأمم المتحدة ، وتشرف على جميع مكاتب الأنباء التابعة للأمم المتحدة فى جميع أنحاء العالم(١)

٥ — ادارة الاجتماعات والخدمات العامة : وتتولى اعداد وترتيب

(١) أنظر الجزء الأول من هذا الكتاب صفحة ٢٢٢

جميع جلسات الجمعيـة العامة والمجالس واللجان المتفرعة عنهـا ، وتتعاون مع أقسام الأمانة الأخرى فى تقديم الخدمات المطلوبة فى الاجتماعات العامة مثل الترجمة ، وإعداد الوثائق ، وطبع محاضر الجلسات ، وإشراف على توزيع البريد ، واعداد السجلات .

٦ — مصلحة المعونة الفنية ، والمجلس الفنى التابع لها : تضطلع هـــذه المصلحة والمجلس التابع لهـا بأعمال أهمها : إسداء المشورة الفنية فى ميدان الخدمات الاجتماعية ، ودراسة التطور الاقتصادى فى الدول المتخلفة ، وتقديم مساعدات فى شئون الادارة العامة ، وتقديم الخبراء لمساعدة حكومات الدول الأعضاء فى معالجه مشاكلها الاقتصادية ، ومشروعاتها العاجلة ، وإعداد مراكز تدريب فى أقاليم الدول الأعضاء .

[ح] الموظفون الدوليون (١)

عدد موظفى الأمانة العامة فى بداية سنة ١٩٥٦ قد بلغ نحو ٣٧٠٠ موظف ينتمون إلى جنسية ٦٤ دولة كلها أعضاء فى الأمم المتحدة ، ماعدا ألمانيا وسويسرا واليابان فإنها ليست من أعضاء الأمم المتحدة ، ولكن من رعاياها بعض موظفين دوليين . وقد استوفت كل دولة عضو نصابها تقريباً من عدد الموظفين ، وهـذا تقسيم قد يكون عادلا من حيث النسبة العددية لكنه غير عادل من حيث توزيع المناصب الرئيسية التى يشرف القائمون بها على السياسة العـامة للأمم المتحدة . ولا تتجاوز هـــذه الوظائف تسع عشرة

(١) أنظر ما جاء عن الموظفين الدوليين ومزاياهم فى الجزء الأول من هـذا الكتاب صفحة ٢٠٩ وما بعدها .

وظيفة (١) تعتبر فى حقيقة الأمر وفقاً على دول معينة . والجدول الآتى يبين فى وضوح كيف أن مجموعة الشرق الأوسط وافريقية ظلمت فى هذا التوزيع على حساب مجموعة أمريكا ومجموعة الكومنولث .

المجموعة الجغرافية	عدد أعضائها	الدول التى لها موظفون رئيسيون منها	المجموع
أمريكا	٢١	الولايات المتحدة (٤) ـ شيلى (١) ـ المكسيك (١)	٦
أوروبا الغربية	١٥	فرنسا (١) ـ اليونان (١) السويد (١)	٣
أوربا الشرقية	١٠	الاتحاد السوفييتى (١) ـ يوغوسلافيا (١)	٢
الشرق الأوسط وأفريقية	١٧	ـــ ـــ ـــ	ـــ
الشرق الأقصى وآسيا	٨	الصين (١)	١
الكومنولث	٨	انجلترا (٣) زيلنده الجديدة (١) باكستان (١) ـ اتحاد جنوب افريقيه (١)	٧
	٧٩		١٩

(١) هـذه الوظائف هى الأمين العام للأمم المتحدة وهو السيد داج همرشولد السويدى ورئيس المكتب التنفيذى للأمين العام وهو السيد أندرية كوردييه الأمريكى ، والمستشار القانوني ورئيس مكتب الشئون القانونية وهو السيد قنسطاين استافروبولو اليوناني ، والأمينان العامان المساعدان بدون إدارة وهما السيد رالف بانش الأمريكى ، والسيد إيليا شايرنيشيف الروسى . ومدير مكتب المستخدمين وهو السيد روبرت سن الأنجليزى ، ومدير مكتب الرقابة المالية وهو السيد بروس تورنر النيوزيلندى ، ومدير مكتب الخدمات العامة وهو السيد دافيد فوجان الأمريكى ، والأمين العام المساعد الذى يتولى إدارة الشئون السياسيه وشئون مجلس الأمن وهو السيد دراجوسلاف بروتتش اليوغوسلافى ، والأمين العام المساعد الذى يشرف على إدارة الشئون الاقتصادية والاجتماعية وهو السيد فيليب دى سن الفرنسى ، ونائبه فى هذه الإدارة وهو السيد مارتين هل الانجليزى ، والأمين العام المساعد الذى يتولى إدارة الوصاية والمعلومات عن المناطق غير المتمتعة بالحكم الذاتي وهو السيد بنيامين كوهين الشيلى ، والأمين العام المساعد الذى يتولى إدارة الأنباء العامة وهو السيد أحمد بخارى الباكستاني ، ونائبه فى هذه الإدارة السيد الفريد كاتزين من اتحاد جنوب إفريقية ، والأمين العام المساعد الذى يتولى إدارة الاجتماعات والخدمات العامة وهو السيد فيكتور هو الصينى ، ومدير عام مصلحة المعونة الفنية السيد هوج لينليسايد الكندى ، ونائبه السيد جوستافو مارينيز كاباناس المكسيكى ، ومدير صندوق الأمم المتحدة لإسعاف الأطفال السيد موريس بات الأمريكى ، ومدير مجلس المعونة الفنية السيد دافيد أوين الإنجليزى .

ويتضح من هذا الجدول (١) أن لكل دولة من الدول الكبرى الخمس موظفاً رئيسياً أو أكثر من رعاياها ، وأن مجموعة أمريكا ، ومجموعة الكومنولث تحتكر أكثر من ٦٨٪ من الوظائف الرئيسية فى الأمانه العامة بينما مجموعة دولها لا تتجاوز ٣٦٪ من المجموع الكلى . أما مجموعة الشرق الأوسط وافريقية فليس لها أى موظف رئيسى مع أن دولها تمثل نحو ربع مجموعة أعضاء الأمم المتحدة ومع أن هذه الدول لا تنقصها الكفايات التى تستطيع أن تنهض بشئون الامم المتحدة .

وقد ترتب على انضمام التسع عشرة دولة الى الأمم المتحدة فى سنة ١٩٥٦ زيادة أعباء الأمانة العامة ، كما أن تلك الدول الجديدة ستطالب بأن يكون بين موظفى الأمم المتحدة بعض رعاياها أسوة بباقى الدول الاعضاء . وقد تولى الأمين العام للأمم المتحدة توضيح سياسة الأمانة العامة فى مواجهة مشكلة زيادة عدد الاعضاء وكان ذلك فى مؤتمر صحفى عقده فى ١٣ يناير سنة ١٩٥٦ ، وتتلخص هذه السياسة فيما يلى .

١ — الخدمات والاعمال الإضافية المترتبة على زيادة أعضاء الامم المتحدة يجب أن تقوم بها الامانة العامة بموظفيها الحاليين ، وبنفس النفقات المالية بقدر الامكان .

٢ — لا يستغنى عن خدمة موظف دولى ليحل محله موظف دولى جديد بغية إرضاء مطالب الدول الجديدة ، أو بغية تحقيق مبدأ التوزيع الجغرافى العادل .

٣ — الوظائف التى ستخلو لأسباب عادية كالاستقالة ، أو الوفاة ، أو

(١) راجع الملاحظات التى أوردناها بشأن المجموعات الجغرافية التى يتضمنها الجدول الوارد فى المبحث الخاص بمجلس الأمن .

التقاعد ، والوظائف التى قد تنشأ لمواجهة مهام جديدة قد تقوم بهـا الأمم المتحدة ، سيكون المرشح لهامبدئياً أصحاب الكفايات من رعايا الدول الاعضاء الجدد ، أو الدول الاعضاء غير الممثلة تمثيلا عادلا .

ونرى من هذا أن الامين العام يقدر مبدأ التوزيع الجغرافى العادل غير أنه يرى أن حسن سير العمل فى الامانة العامة يستلزم تطبيقه تدريجياً .

بعض نصوص عهد عصبة الأمم [1]

الديبـــاجة

مراعاة لتنمية التعاون بين الامم وضمان سلامها وأمنها وما يفرضه ذلك من قبول بعض التزامات تقضى بعدم الالتجاء إلى الحرب، ووجوب الارتباط علانية بعلاقات دولية أساسها العدل والشرف، والسهر على تطبيق أحكام القانون الدولى المعترف بها من الحكومات كقواعد للتعامل بين الدول واجبـــة الاحترام، وحرصاً على سيادة العدالة واحترام كافة الالتزامات الناجمة عن المعاهدات التى تبرمها الشعوب المنظمة فى علاقاتها المتبادلة.

قبلت الأطراف السامية المتعاقدة هذا الميثاق الذى يؤسس عصبة الأمم.

(المـادة الأولى)

١ — أعضاء عصبة الأمم الأصليون هم الدول الموقعة على هذا الميثاق والمبينة أسماؤها فى الملحق المرفق بهذا الميثاق وكذلك الدول التى تنضم للميثاق بلا قيد ولا شرط خلال شهرين من بدء سريانه وتدون أسماؤها فى الملحق المذكور بعد تقديم طلب الانضمام إلى السكرتارية التى تخطر به الدول الأخرى أعضاء العصبة.

٢ — كل دولة مستعمرة كانت أو من الممتلكات، تحكم نفسها بنفسها ولم يدرج اسمها فى ملحق الميثاق، من حقها أن تصبح عضواً فى العصبة متى وافق ثلثا أعضاء الجمعية على انضمامها بشرط تقديم الضمانات الكفيلة بالافصاح عن نواياها الحميدة نحو مراعاة التزاماتها الدولية وقبولها نظام العصبة الخاص بقواتها وأسلحتها العسكرية والبحرية والجوية.

٣ — يحق لكل عضو فى العصبة الانسحاب منها على أن يعلن رغبته هذه قبل انسحابه بسنتين وبشرط أن يكون وفى حتى هذا التاريخ بجميع التزاماته الدولية بما فيها الالتزامات الناشئة عن هذا الميثاق.

(١) ترجمنا هذه النصوص عن الأصل الفرنسى لعهد عصبة الأمم.

(المادة الثانية)

تمارس عصبة الامم - بأوضاعها المبينة فى هذا الميثاق - أعمالها عن طريق جمعية ومجلس يعاونهما أمانة دائمة .

(المادة الثالثة)

١ — تتكون الجمعية من ممثلى أعضاء عصبة الامم .

٢ — وهى تنعقد فى فترات محددة وفى أى وقت آخر حسبما تستدعى الظروف ، ويكون انعقادها فى مقر العصبة أو فى أى مكان آخر يحدد للاجتماع فيه .

٣ — تختص الجمعية بالنظر فى كل مسألة تدخل ضمن اختصاص العصبة أو يكون من شأنها التأثير على السلام العالمى .

٤ — لا يحق لأى عضو فى العصبة أن يمثل فى الجمعية بأكثر من ثلاثة مندوبين ولا أن يمنح أكثر من صوت واحد .

(المادة الرابعة)

١ — يشكل المجلس من ممثلى الدول العظمى المتحالفة وأنصارها ومن ممثلى أربع دول أخرى من أعضاء العصبة . وللجمعية أن تختار هؤلاء الأعضاء الأربعة بكل حرية ، كما لها تحديد مواعيد هذا الاختيار حسب رغبتها . ولحين إتمام التعيين الأول بواسطة الجمعية يعين ممثلو بلجيكا والبرازيل وأسبانيا واليونان أعضاء فى المجلس .

٢ — للمجلس أن يختار أعضاء آخرين من العصبة ليمثلوا أمامه تمثيلا مستديما بعد موافقة أغلبية أعضاء الجمعية كما يحق له أيضاً بموافقة نفس هذه الأغلبية أن يزيد من عدد أعضاء العصبة الذين تختارهم الجمعية ليمثلوا فى المجلس .

٢ مكرر — تحدد الجمعية بأغلبية ثلثى الأصوات القواعد الواجب اتباعها فى انتخاب الأعضاء غير الدائمين فى المجلس وعلى وجه خاص تلك التى تحدد مدة تمثيلهم وشروط إعادة انتخابهم .

٣ — ينعقد المجلس كلما استدعت الظروف ذلك على أن ينعقد مرة على الأقل كل سنة بمقر العصبة أو فى أى مكان آخر يقع عليه الاختيار .

٤ — يختص المجلس بالنظر فى كل مسألة تدخل ضمن اختصاص العصبة أو من شأنها التأثير على السلام العالمى .

٥ — يدعى كل عضو فى العصبة يكون غير ممثل فى المجلس إلى بعث مندوب ليمثله داخل المجلس كلما أثيرت فيه مسألة تهم هذا العضو بنوع خاص .

٦ — كل عضو من أعضاء العصبة الممثلين فى المجلس يمنح صوتا واحدا ولا يمثله سوى مندوب واحد .

(المادة الخامسة)

١ — تصدر قرارات الجمعية والمجلس باجماع أصوات الأعضاء الممثلين فى الاجتماع مالم ينص صراحة على خلاف ذلك فى ميثاق العصبة ، أو فى نصوص المعاهدة الحالية .

٢ — جميع مسائل الإجراءات الواجب اتباعها أثناء اجتماعات الجمعية أو المجلس بما فى ذلك تعيين لجان للتحقيق فى موضوعات معينة تقررها الجمعية أو المجلس بأغلبية الأعضاء الممثلين فى الاجتماع .

٣ — تعقد الجمعية وكذلك المجلس جلستهما الأولى بناء على دعوة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية .

(المادة السادسة)

١ — السكرتارية الدائمة مقرها مبنى العصبة وهى مكونة من السكرتير العام ومن السكرتاريين المساعدين ومن عدد كاف من الموظفين .

٢ — السكرتير العام الأول مبين اسمه فى ملحق هذا الميثاق ، أما فيما بعد فانه يعين بواسطة المجلس بعد موافقة أغلبية الجمعية .

٣ — السكرتاريون المساعدون وموظفو السكرتارية يعينهم السكرتير العام بعد موافقة المجلس .

٤ — يشغل سكرتير عام العصبة بحكم وظيفته منصبى سكرتير عام الجمعية وسكرتير عام المجلس .

٥ — يتحمل أعضاء العصبة جميع نفقاتها وبالنسبة التى تقررها الجمعية .

(المادة السابعة)

١ — تكون مدينة جنيف مقراً للعصبة .

٢ — للمجلس أن يقرر فى أى وقت يشاء اتخاذ مكان آخر ليكون مقراً للعصبة .

٣ — جميع وظائف العصبة والادارات التابعة لها بما فى ذلك وظائف السكرتارية مباحة للرجال والنساء على حد سواء .

٤ ـ ممثلو أعضاء العصبة وموظفوها يتمتعون أثناء قيامهم بمهام منصبهم بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية .

٥ ـ المبانى والأراضى التى تشغلها العصبة ، سواء بواسطة موظفيها أو لعقد اجتماعات أعضائها لا يجوز انتهاك حرمتها .

(المادة الرابعة عشرة)

يكلف المجلس بوضع مشروع لمحكمة عدل دولية دائمة وبعرض هذا المشروع على الأعضاء . وتختص هذه المحكمة بفحص جميع المنازعات التى يعرضها عليها أطراف النزاع وتكون ذات طابع دولى ، كما أنها تختص أيضاً بابداء أراء استشارية فى كل نزاع أو موضوع يعرض عليها بواسطة المجلس أو الجمعية .

(المادة الثالثة والعشرون)

اتباعاً ووفقاً لنصوص الاتفاقات الدولية القائمة حالياً أو التى ستبرم فيما بعد اتفقت الدول أعضاء العصبة على أن :

(ا) تسعى لتقرير وضمان بقاء شروط إنسانية عادلة لصالح العمال من رجال ونساء وأطفال فوق أراضيها وفى سائر البلاد الأخرى التى ترتبط معها بعلاقات تجارية وصناعية ، كما لها إنشاء وتدعيم المنظمات الدولية الكفيلة بتحقيق هذا الغرض .

(ب) تتعهد بضمان معاملة عادلة للأهلين الاصليين فى الأقاليم الخاضعة لإدارة دول العصبة .

(ج) تكلف العصبة بفرض رقابة عامة على تنفيذ الاتفاقات الخاصة بتجارة الرقيق من نساء وأطفال وعلى الاتجار بالأفيون وباقى المواد السامة .

(د) تعهد للعصبة بفرض رقابة عامة على الاتجار بالأسلحة والذخائر على البلاد التى يحتم الصالح العام مراقبة هذه التجارة فيها .

(ه) تتخذ ما يلزم من إجراءات لتأمين وضمان بقاء حرية المواصلات والترانسيت ، ومساواة جميع أعضاء العصبة فيما يتعلق بشئون التجارة مع مراعاة الاحتياجات الخاصة بالأقاليم التى دمرت خــلال الحرب بين عامى ١٩١٤ و ١٩١٨ .

(و) تبذل جهدها فى المحيط الدولى لاتخاذ الاحتياطات التى تؤدى إلى الوقاية من الأمراض والعلاج منها .

(المادة الرابعة والعشرون)

١ ـ جميع المكاتب الدولية السابق تأسيسها بموجب معاهدات جماعية توضع تحت إدارة العصبة بشرط موافقة الدول المشتركة فيها على ذلك كما توضع أيضا تحت إدارة العصبة جميع المكاتب الدولية الأخرى وسائر اللجان التى تنشأ فيما بعد والتى تستهدف تسوية المسائل المتعلقة بالصالح الدولى .

٢ ـ تلتزم سكرتارية العصبة ـ فى جميع المسائل المتعلقة بالصالح الدولى والتى نظمت بواسطة اتفاقات عامة ولكنها غير خاضعة لإشراف مكاتب أو لجان دولية ـ بجمع ونشر كافة البيانات المطلوبة ، والقيام بأية مساعدة أخرى ضرورية كانت أو مرغوباً فيها متى طلبتها الدول المشتركة فى تلك الاتفاقات وبعد موافقة المجلس .

٣ ـ للمجلس أن يقرر إدراج نفقات أى مكتب أو لجنة وضعت تحت إدارة العصبة ضمن مصروفات السكرتارية .

(المادة الخامسة والعشرون)

يتعهد أعضاء العصبة بتشجيع إنشاء تنظيمات وطنية مرخص بها للصليب الأحمر وتعضيد التطوع فيها والتعاون فيما بينها لما تهدف اليه من تحسين الصحة والوقاية من الأمراض وتخفيف الآلام فى العالم.

(المادة السادسة والعشرون)

١ ـ التعديلات التى تدخل على هذا الميثاق يعمل بها بمجرد التصديق عليها من جميع أعضاء العصبة الممثلين فى المجلس ومن أغلبية الأعضاء الممثلين فى الجمعية .

٢ ـ لكل عضو فى العصبة مطلق الحق فى عدم قبول التعديلات التى تدخل على الميثاق ، وفى هذه الحالة تنتهى عضويته من العصبة .

ميثاق الأمم المتحدة (١)

الديباجة

نحن شعوب الأمم المتحدة ،

وقد آلينا على أنفسنا :

أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى فى خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحزاناً يعجز عنها الوصف ؛

وأن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية ؛

وأن نبين الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى ؛

وأن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح .

وفى سبيل هذه الغايات اعتزمنا

أن نأخذ أنفسنا بالتسامح ، وأن نعيش معاً فى سلام وحسن جوار ؛

وأن نضم قوانا كى نحتفظ بالسلم والأمن الدولى ؛

وأن نكفل بقبولنا مبادىء معينة ورسم الخطط اللازمة لها ألا نستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة ؛

وأن نستخدم الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها .

---

(١) وضع النص الأصلى للميثاق بلغات خمس هى الصينية والفرنسية والروسية والانجليزية والاسبانية ، وهى لغاته الرسمية على وجه السواء ، وهذه الترجمة العربية من وضع الحكومة المصرية ونشرتها إدارة الأنباء بالأمانة العامة للأمم المتحدة بتصريح منها .

قد قررنا

أن نوحد جهودنا لتحقيق هذه الأغراض .

ولهذا فان حكوماتنا المختلفة على يد مندوبيها المجتمعين فى مدينة سان فرنسيسكو الذين قدموا وثائق التفويض المستوفية للشرائط ، قد ارتضت ميثاق الأمم المتحدة هذا ، وأنشأت بمقتضاه هيئة دولية تسمى « الأمم المتحدة » .

الفصل الأول

فى مقاصد الهيئة ومبادئها .

(المادة الأولى)

مقاصد الأمم المتحدة هى :

١ — حفظ السلم والأمن الدولى ، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السلم ولازالتها ، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم ، وتتذرع بالوسائل السلمية ، وفقاً لمبادىء العدل والقانون الدولى ، لحل المنازعات الدولية التى قد تؤدى إلى الاخلال بالسلم أو لتسويتها .

٢ — إنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام .

٣ — تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك اطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء .

٤ — جعل هذه الهيئة مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة .

(المادة الثانية)

تعمل الهيئة وأعضاؤها فى سعيها وراء المقاصد المذكورة فى المادة الأولى وفقاً للمبادىء الآتية :

١ — تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها .

٢ — لكى يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون فى حسن نية بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق .

٣ — يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولى عرضة للخطر .

٤ — يمتنع أعضاء الهيئة جميعاً فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد « الأمم المتحدة » .

٥ — يقدم جميع الأعضاء كل ما فى وسعهم من عون إلى « الامم المتحدة » فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها عملا من أعمال المنع أو القمع .

٦ — تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الاعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والامن الدولى .

٧ — ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ « للامم المتحدة » أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الاعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لان تحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع .

الفصل الثانى

فى العضوية

(المادة الثالثة)

الاعضاء الاصليون للامم المتحدة هم الدول التى اشتركت فى مؤتمر الامم المتحدة لوضع نظام الهيئة الدولية المنعقد فى سان فرنسيسكو ، والتى توقع هذا الميثاق وتصدق عليه طبقاً للمادة ١١٠ ، وكذلك الدول التى وقعت من قبل تصريح الامم المتحدة الصادر فى أول يناير سنة ١٩٤٢ ، وتوقع هذا الميثاق وتصدق عليه .

(المادة الرابعة)

١ — العضوية فى « الأمم المتحدة » مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق ، والتى ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيه .

٢ — قبول أية دولة من هذه الدول فى عضوية « الأمم المتحدة » يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن .

(المادة الخامسة)

يجوز للجمعية العامة أن توقف أى عضو اتخذ مجلس الأمن قبله عملا من أعمال المنع أو القمع ، عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن ، ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا .

(المادة السادسة)

إذا أمعن عضو من أعضاء « الأمم المتحدة » فى انتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية العامة أن تفصله من الهيئة بناء على توصية مجلس الأمن .

الفصل الثالث

فى فروع الهيئة

(المادة السابعة)

١ — تنشأ الهيئات الآتية فروعا رئيسية للأمم المتحدة :

جمعية عامة ، مجلس أمن ، مجلس اقتصادى واجتماعى ، مجلس وصاية ، محكمة عدل دولية ، أمانة .

٢ — يجوز أن ينشأ وفقاً لأحكام هذا الميثاق ما يرى ضرورة انشائه من فروع ثانوية أخرى .

(المادة الثامنة)

لا تفرض « الأمم المتحدة » قيودا تحد بها جواز اختيار الرجال والنساء للاشتراك بأية صفة وعلى وجه المساواة فى فروعها الرئيسية والثانوية .

الفصل الرابع

فى الجمعية العامة — تأليفها

(المادة التاسعة)

١ — تتألف الجمعية العامة من جميع أعضاء « الأمم المتحدة »

٢ — لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين فى الجمعية العامة .

فى وظائف الجمعية وسلطاتها

(المادة العاشرة)

للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل فى نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه ، كما أن لها فيما عدا ما نص عليه فى المادة ١٢ أن توصى أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه فى تلك المسائل والأمور .

(المادة الحادية عشرة)

١ — للجمعية العامة أن تنظر في المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والامن الدولى ، ويدخل فى ذلك المبادىء المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح ، كما أن لها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المبادىء إلى الاعضاء أوإلى مجلس الأمن أوإلى كليهما .

٢ — للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى يرفعها إليها أى عضو من أعضاء « الامم المتحدة » أو مجلس الامن أو دولة ليست من أعضائها وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٣٥ ، ولها — فيما عدا ماتنص عليه المادة الثانية عشرة — أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن أو لمجلس الأمن أو لكليهما معا . وكل مسألة مما تقدم ذكره يكون من الضرورى فيها القيام بعمل ما ينبغى أن تحيلها الجمعية العامة على مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده .

٣ — للجمعة العامة أن تسترعى نظر مجلس الامن إلى الاحوال التى يحتمل أن تعرض السلم والامن الدولى للخطر .

٤ — لا تحد سلطات الجمعية العامة المبينة فى هذه المادة من عموم مدى المادة العاشرة .

(المادة الثانية عشرة)

١ — عندما يباشر مجلس الامن بصدد نزاع أو موقف ما الوظائف التى رسمت فى الميثاق ، فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب ذلك منها مجلس الامن .

٢ — يخطر الامين العام - بموافقة مجلس الأمن - الجمعية العامة فى كل دور من أدوار انعقادها بكل المسائل المتصلة بحفظ السلم والامن الدولى التى تكون محل نظر مجلس الأمن ، كذلك يخطرها أو يخطر أعضاء « الأمم المتحدة » إذا لم تكن الجمعية العامة فى دور انعقادها ، بفراغ مجلس الأمن من نظر تلك المسائل وذلك بمجرد انتهائه منها .

(المادة الثالثة عشرة)

١ — تنشىء الجمعية العامة دراسات وتشير بتوصيات بقصد :

(ا) انماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه .

(ب) انماء التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والإجتماعية والثقافية ، والتعليمية والصحية ، والإعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم فى الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء .

٢ — تبعات الجمعية العامة ووظائفها وسلطاتها الأخرى فيما يختص بالمسائل الواردة فى الفقرة السابقة (ب) مبينة فى الفصلين التاسع والعاشر من هذا الميثاق .

(المادة الرابعة عشرة)

مع مراعاة أحكام المادة الثانية عشرة ، للجمعية العامة أن توصى باتخاذ التدابير لتسوية أى موقف ، مهما يكن منشؤه ، تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الامم ، ويدخل فى ذلك المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام هذا الميثاق الموضحة لمقاصد الامم المتحدة ومبادئها .

(المادة الخامسة عشرة)

١ — تتلقى الجمعية العامة تقارير سنوية وأخرى خاصة من مجلس الامن وتنظر فيها ، وتتضمن هذه التقارير بيانا عن التدابير التى يكون مجلس الامن قد قررها أو اتخذها لحفظ السلم والامن الدولى .

٢ — تتلقى الجمعية العامة تقارير من الفروع الاخرى للامم المتحدة وتنظر فيها .

(المادة السادسة عشرة)

تباشر الجمعيه العامة الوظائف التى رسمت لها بمقتضى الفصلين الثانى عشر والثالث عشر فيما يتعلق بنظام الوصاية الدولية ، ويدخل فى ذلك المصادقة على اتفاقات الوصاية بشأن المواقع التى لا تعتبر أنها مواقع استراتيجية .

(المادة السابعة عشرة)

١ — تنظر الجمعية العامة فى ميزانية الهيئة وتصدق عليها .

٢ — يتحمل الاعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التى تقررها الجمعية العامة .

٣ — تنظر الجمعية العامة فى أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة المشار إليها فى المادة ٥٧ وتصدق عليها وتدرس الميزانيات الإدارية لتلك الوكالات لكى تقدم لها توصياتها .

التصويت

(المادة الثامنة عشرة)

١ — يكون لكل عضو فى « الأمم المتحدة » صوت واحد فى الجمعية العامة .

٢ — تصدر الجمعية العامة قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت . وتشمل هذه المسائل : التوصيات الخاصة بحفظ السلم والامن الدولى ، وانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين ، وانتخاب أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وانتخاب أعضاء مجلس الوصاية وفقاً لحكم الفقرة الأولى « ج » من المادة ٨٦ ، وقبول أعضاء جدد فى « الامم المتحدة » ووقف الأعضاء عن مباشرة حقوق العضوية والتمتع بمزاياها ، وفصل الأعضاء ، والمسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية ، والمسائل الخاصة بالميزانية .

٣ — القرارات فى المسائل الاخرى - ويدخل فى ذلك تحديد طوائف المسائل الاضافية التى تتطلب فى إقرارها أغلبية الثلثين - تصدر بأغلبية الاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت .

(المادة التاسعة عشرة)

لا يكون لعضو الأمم المتحدة الذى يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية فى الهيئة حق التصويت فى الجمعية العامة إذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه فى السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عنها . وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت إذا اقتنعت بأن عدم الدفع ناشىء عن أسباب لا قبل للعضو بها .

الاجراءات

(المادة العشرون)

تجتمع الجمعية العامة فى أدوار انعقاد عادية وفى أدوار انعقاد سنوية خاصة بحسب ماتدعو إليه الحاجة .

ويقوم بالدعوة إلى أدوار الانعقاد الخاصة الامين العام بناء على طلب مجلس الأمن أو أغلبية أعضاء « الأمم المتحدة » .

(المادة الحادية والعشرون)

تضع الجمعية العامة لائحة إجراءاتها ، وتنتخب رئيسها لكل دور انعقاد .

(المادة الثانية والعشرون)

للجمعيةالعامة أن تنشىء من الفروع الثانوية ماتراه ضروريا للقيام بوظائفها .

الفصل الخامس

فى مجلس الأمن

تأليفـــه

(المادة الثالثة والعشرون)

١ — يتألف مجلس الأمن من أحد عشر عضوا من « الأمم المتحدة » وتكون جمهورية الصين وفرنسا واتحاد الجمهوريات السوفييتية الاشتراكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال ايرلندا والولايات المتحدة الأمريكية أعضاء دائمين فيه . وتنتخب الجمعية العامة ستة أعضاء آخرين من الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين فى المجلس ويراعى فى ذلك بوجه خاص وقبل كل شيء مساهمة أعضاء « الأمم المتحدة » فى حفظ السلم والأمن الدولى وفى مقاصد الهيئة الاخرى ، كما يراعى أيضا التوزيع الجغرافى العادل .

٢ — ينتخب أعضاء مجلس الامن غير الدائمين لمدة سنتين ، على أن يختار فى أول انتخاب للأعضاء غير الدائمين ثلاثة منهم لمدة سنة واحدة . والعضو الذى انتهت مدته لا يجوز إعادة انتخابه على الفور .

٣ — يكون لكل عضو فى مجلس الأمن مندوب واحد .

(المادة الرابعة والعشرون)

١ - رغبة فى أن يكون العمل الذى تقوم به « الأمم المتحدة » سريعاً فعالا ، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الامن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائبا عنهم فى قيامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعات .

٢ - يعمل مجلس الأمن ، فى أداء هذه الواجبات وفقا لمقاصد « الأمم المتحدة » ومبادئها . والسلطات الخاصة المخولة لمجلس الأمن لتمكينه من القيام بهذه الواجبات مبينة فى الفصول ٦ و ٧ و ٨ و ١٢ .

٣ - يرفع لمجلس الأمن تقارير سنوية ، وأخرى خاصة ، إذا اقتضت الحال إلى الجمعية العامة لتنظر فيها .

(المادة الخامسة والعشرون)

يتعهد أعضاء « الأمم المتحدة » بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق .

(المادة السادسة والعشرون)

رغبة فى إقامة السلم والأمن الدولى وتوطيدهما بأقل تحويل لموارد العالم الإنسانية والاقتصادية إلى ناحية التسليح ، يكون مجلس الأمن مسئولا بمساعدة لجنة أركان الحرب المشار اليها فى المادة ٤٧ عن وضع خطط تعرض على أعضاء « الأمم المتحدة » لوضع منهاج لتنظيم التسليح .

فى التصويت

(المادة السابعة والعشرون)

١ - يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد .

٢ - تصدر قرارات مجلس الامن فى المسائل الإجرائية بموافقة سبعة من أعضائه .

٣ - تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الاخرى كافة بموافقة أصوات سبعة

من أعضائه ، يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة بشرط أنه فى القرارت المتخذة تطبيقا لأحكام الفصل السادس والفقرة الثالثة من المادة ٥٢ يمتنع من كان طرفا فى النزاع عن التصويت .

فى الإجراءات

(المادة الثامنة والعشرون)

١ ـ ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معه العمل باستمرار ، ولهذا الغرض تمثل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائما فى مقر الهيئة .

٢ ـ يعقد مجلس الأمن اجتماعات دورية يمثل فيها كل عضو من أعضائه ـ إذا شاء ذلك ـ بأحد رجال حكومته أو بمندوب آخر يسميه لهذا الغرض خاصة .

٣ ـ لمجلس الامن أن يعقد اجتماعات فى غير مقر الهيئة إذا رأى أن ذلك أدنى إلى تسهيل أعماله .

(المادة التاسعة والعشرون)

لمجلس الأمن أن ينشىء من الفروع الثانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه .

(المادة الثلاثون)

يضع مجلس الامن لائحة إجراءاته ، ويدخل فيها طريقة اختيار رئيسه .

(المادة الحادية والثلاثون)

لكل عضو من أعضاء « الامم المتحدة » أن يشترك بدون تصويت فى مناقشة أية مسألة تعرض على مجلس الامن إذا رأى المجلس أن مصالح هذا العضو تتأثر بها بوجه خاص .

(المادة الثانية والثلاثون)

كل عضو من أعضاء « الأمم المتحدة » ليس بعضو فى مجلس الامن ، وأية دولة ليست عضوا فى « الامم المتحدة » إذا كان أيهما طرفا فى نزاع معروض على مجلس الامن لبحثه يدعى إلى الاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق فى التصويت ، ويضع مجلس الأمن الشروط التى يراها عادلة لاشتراك الدولة التى ليست من أعضاء « الأمم المتحدة » .

الفصل السادس

فى حل المنازعات حلا سلميا

(المادة الثالثة والثلاثون)

١ - يجب على أطراف أى نزاع من شأن استمراراه أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر أن يلتمسوا حله بادىء ذى بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية ، أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارها .

٢ - ويدعو مجلس الامن أطراف النزاع إلى أن يسووا ما بينهم من النزاع بتلك الطرق إذا رأى ضرورة لذلك .

(المادة الرابعة والثلاثون)

لمجلس الامن أن يفحص أى نزاع أو أى موقف قد يؤدى الى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا لكى يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والامن الدولى .

(المادة الخامسة والثلاثون)

١ - لكل عضو من « الامم المتحدة » أن ينبه مجلس الامن أو الجمعية العامة إلى أى نزاع أو موقف من النوع المشار اليه فى المادة الرابعة والثلاثين .

٢ - لكل دولة ليست عضوا فى « الامم المتحدة » أن تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أى نزاع تكون طرفا فيه إذا كانت تقبل مقدما فى خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى هذا الميثاق .

٣ - تجرى أحكام المادتين ١١ و ١٢ على الطريقة التى تعالج بها الجمعية العامة المسائل التى تنبه اليها وفقا لهذه المادة .

(المادة السادسة والثلاثون)

١ - لمجلس الأمن فى أية مرحلة من مراحل نزاع من النوع المشار اليه فى المادة ٣٣

أو موقف شبيه به أن يوصى بما يراه ملائما من الاجراءات وطرق التسوية .

٢ ـ على مجلس الامن أن يراعى ما اتخذه المتنازعون من إجراءات سابقة لحل النزاع القائم بينهم .

٣ ـ على مجلس الامن وهو يقدم توصياته وفقا لهذه المادة أن يراعى أيضا أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع ـ بصفة عامة ـ أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا لأحكام النظام الأساسى لهذه المحكمة .

(المادة السابعة والثلاثون)

١ ـ إذا أخفقت الدول التى يقوم بينها نزاع من النوع المشار اليه فى المادة الثالثة والثلاثين فى حله بالوسائل المبينة فى تلك المادة وجب عليها أن تعرضه على مجلس الامن .

٢ ـ إذا رأى مجلس الامن ان استمرار هذا النزاع من شأنه فى الواقع ، أن يعرض للخطر حفظ السلم والامن الدولى قرر ما إذا كان يقوم بعمل وفقاً للمادة السادسة والثلاثين أو يوصى بما يراه ملائما من شروط حل النزاع .

(المادة الثامنة والثلاثون)

لمجلس الامن ـ إذا طلب اليه جميع المتنازعين ذلك ـ أن يقدم اليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سلمياً ، وذلك بدون إخلال بأحكام المواد من ٣٣ إلى ٣٧ .

الفصل السابع

فيما يتخذ من الأعمال فى حالات تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان

(المادة التاسعة والثلاثون)

يقرر مجلس الامن ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان ، ويقدم فى ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقاً لأحكام المادتين ٤١ و ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدولى أو أعادته إلى نصابه .

(المادة الأربعون)

منعا لتفاقم الموقف ، لمجلس الأمن ، قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها فى المادة ٣٩ ، أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة ، ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمركزهم ، وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه .

(المادة الحادية والأربعون)

لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التى لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله أن يطلب إلى أعضاء « الأمم المتحدة » تطبيق هذه التدابير ، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية .

(المادة الثانية والأربعون)

إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها فى المادة ٤١ لا تفى بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولى أو لإعادته إلى نصابه . ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء « الأمم المتحدة » .

(المادة الثالثة والأربعون)

١ — يتعهد جميع أعضاء « الأمم المتحدة » فى سبيل المساهمة فى حفظ السلم والأمن الدولى ، أن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولى ومن ذلك حق المرور .

٢ — يجب أن يحدد ذلك الاتفاق أو تلك الاتفاقات عدد هذه القوات

وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها عموما ونوع التسهيلات والمساعدات التى تقدم .

٣ — تجرى المفاوضة فى الاتفاق أو الاتفاقات المذكورة بأسرع ما يمكن بناء على طلب مجلس الأمن، وتبرم بين مجلس الأمن وبين أعضاء «الأمم المتحدة» أو بينه وبين مجموعات من أعضاء «الأمم المتحدة»، وتصدق عليها الدول الموقعة وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية .

(المادة الرابعة والأربعون)

إذا قرر مجلس الأمن استخدام القوة، فانه قبل أن يطلب من عضو غير ممثل فيه تقديم القوات المسلحة وفاء بالالتزامات المنصوص عليها فى المادة الثالثة والأربعين، ينبغى له أن يدعو هذا العضو إلى أن يشترك إذا شاء فى القرارات التى يصدرها فيما يختص باستخدام وحدات من قوات هذا العضو المسلحة .

(المادة الخامسة والأربعون)

رغبة فى تمكين الأمم المتحدة من اتخاذ التدابير الحربية العاجلة يكون لدى الأعضاء وحدات جوية أهلية يمكن استخدامها فورا لأعمال القمع الدولية المشتركة . ويحدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها والخطط اللازمة لأعمالها المشتركة، وذلك بمساعدة لجنة أركان الحرب وفى الحدود الواردة فى الاتفاق أو الاتفاقات الخاصة المشار إليها فى المادة الثالثة والأربعين .

(المادة السادسة والاربعون)

الخطط اللازمة لاستخدام القوة المسلحة يضعها مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب .

(المادة السابعة والأربعون)

١ — تشكل لجنة من أركان الحرب تكون مهمتها أن تسدى المشورة والمعونة إلى مجلس الأمن وتعاونه فى جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدولى ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها

ولتنظيم التسليح ونزع السلاح بالقدر المستطاع .

٢ ـ تشكل لجنة أركان الحرب من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن أو من يقوم مقامهم ، وعلى اللجنة أن تدعو أى عضو في « الأمم المتحدة » من الأعضاء غير الممثلين فيها بصفة دائمة للاشتراك في عملها إذا اقتضى حسن قيام اللجنة بمسئولياتها أن يساهم هذا العضو في عملها .

٣ ـ لجنة أركان الحرب مسئولة تحت إشراف مجلس الأمن عن التوجيه الاستراتيجى لأية قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف المجلس . أما المسائل المرتبطة بقيادة هذه القوات فستبحث فيما بعد .

٤ ـ للجنة أركان الحرب أن تنشىء لجانا فرعية اقليمية إذا خولها ذلك مجلس الأمن وبعد التشاور مع الوكالات الاقليمية صاحبة الشأن .

(المادة الثامنة والأربعون)

١ ـ الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الامن لحفظ السلم والأمن الدولى يقوم بها جميع أعضاء « الامم المتحدة » أو بعض هؤلاء الاعضاء وذلك حسبما يقرره المجلس .

٢ ـ يقوم أعضاء «الامم المتحدة» بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل في الوكالات الدولية المتخصصة التى يكونون أعضاء فيها .

(المادة التاسعة والاربعون)

يتضافر أعضاء « الامم المتحدة » على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التى قررها مجلس الامن .

(المادة الخمسون)

إذا اتخذ مجلس الأمن ضد أية دولة تدابير منع أو قمع فان لكل دولة أخرى ـ سواء أكانت من أعضاء « الامم المتحدة » أم لم تكن ـ تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير ، الحق في أن تتذاكر مع مجلس الامن بصدد حل هذه المشاكل .

(المادة الحادية والخمسون)

ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعى للدول ، فرداى أو جماعات ، فى الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء « الأمم المتحدة » ، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والامن الدولى ، والتدابير التى اتخذها الاعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فورا ، ولا تؤثر تلك التدابير بأى حال فيما للمجلس ـ بمقتضى سلطته ومسئولياته المستمدة من أحكام هذا الميثاق ـ من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى أو اعادته إلى نصابه .

الفصل الثامن

فى التنظيمات الاقليمية

(المادة الثانية والخمسون)

١ ـــ ليس فى هـذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات اقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والامن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا مادامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد « الامم المتحدة » ومبادئها .

٢ ـــ يبذل أعضاء «الامم المتحدة» الداخلون فى مثل هذه التنظيمات أوالذين تتألف منهم تلك الوكالات كل جهدهم لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هـذه التنظيمات الاقليمية أو بواسطة هذه الوكالات الاقليمية وذلك قبل عرضها على مجلس الامن .

٣ ـــ على مجلس الامن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهـذه المنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الاقليمية أو بواسطة تلك الوكالات الاقليمية بطلب من الدول التى يعنيها الامر أو بالإحالة عليها من جانب مجلس الامن .

٤ — لا تعطل هذه المادة بحال من الاحوال تطبيق المادتين الربعة والثلاثين والخامسة والثلاثين .

(المادة الثالثة والخمسون)

١ — يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الإقليمية فى أعمال القمع ، كلما رأى ذلك ملائماً . ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه . أما التنظيمات والوكالات نفسها فانه لايجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس ، ويستثنى مما تقدم التدابير التى تتخذ ضد أية دولة من دول الاعداء المعرفة فى الفقرة الآتية من هذه المادة مما هو منصوص عليه فى المادة ١٠٧ أو التدابير التى يكون المقصود بها فى التنظيمات الاقليمية منع تجدد سياسة العدوان من جانب دولة من تلك الدول ، وذلك إلى أن يحين الوقت الذى قد يعهد فيه إلى الهيئة ، بناء على طلب الحكومات ذات الشأن ، بالمسئولية عن منع كل عدوان آخر من جانب أية دولة من تلك الدول .

٢ — تنطبق عبارة « الدولة المعادية » المذكورة فى الفقرة الأولى من هـذه المادة على أية دولة كانت فى الحرب العالمية الثانية من أعداء أية دولة موقعة على هذا الميثاق .

(المادة الرابعة والخمسون)

يجب أن يكون مجلس الامن على علم تام بما يجرى من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات اقليمية . أو ما يزمع اجراؤه منها .

الفصل التاسع

فى التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى

(المادة الخامسة والخمسون)

رغبة فى تهيئة دواعى الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين

الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، تعمل الأمم المتحدة على :

(ا) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها . وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم .

(ج) أن يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

(المادة السادسة والخمسون)

يتعهد جميع الاعضاء بأن يقوموا ، منفردين أو مشتركين ، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لادراك المقاصد المنصوص عليها فى المادة الخامسة والخمسين.

(المادة السابعة والخمسون)

١ — الوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتى تضطلع بمقتضى نظمها الاساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون يوصل بينها وبين « الامم المتحدة » وفقا لاحكام المادة ٦٣

٢ — تسمى هذه الوكالات التى يوصل بينها وبين « الامم المتحدة » فيما يلى من الاحكام بالوكالات المتخصصة .

(المادة الثامنة والخمسون)

تقدم الهيئة توصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ووجوه نشاطها .

(المادة التاسعة والخمسون)

تدعو الهيئة عند المناسبة إلى إجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد

إنشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق المقاصد المبينة فى المادة الخامسة والخمسين .

(المادة الستون)

مقاصد الهيئة المبينة فى هذا الفصل تقع مسئولية تحقيقها على عاتق الجمعية العامة كما تقع على عاتق المجلس الاقتصادى والاجتماعى تحت إشراف الجمعية العامة ، ويكون لهذا المجلس من أجل ذلك السلطات المبينة فى الفصل العاشر .

الفصل العاشر

المجلس الاقتصادى والاجتماعى

التأليف

(المادة الحادية والستون)

١ - يتألف المجلس الاقتصادى والاجتماعى من ثمانية عشر عضوا من « الأمم المتحده » تنتخبهم الجمعية العامة .

٢ - مع مراعاة أحكام الفقرة الثالثة ينتخب ستة من أعضاء المجلس كل سنة لمدة ثلاث سنوات ، ويجوز أن يعاد انتخاب العضو الذى انتهت مدته مباشرة .

٣ - فى الانتخاب الاول يختار للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ثمانية عشر عضوا ، وتنتهى عضوية ستة منهم بعد انقضاء سنة واحدة ، وتنتهى عضوية ستة آخرين بعد انقضاء سنتين ، ويجرى ذلك كله وفقا للنظام الذى تضعه الجمعية العامة .

٤ - يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى مندوب واحد .

الوظائف والسلطات

(المادة الثانية والستون)

١ - للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل

بها ، كما أن له أن يوجه إلى مثل تلك الدراسات وإلى وضع مثل تلك التقارير .
وله أن يقدم توصياته فى أية مسألة من تلك المسائل إلى الجمعية العامة وإلى أعضاء « الامم المتحدة » وإلى الوكالات المتخصصة ذات الشأن .

٢ ـ وله أن يقدم توصيات فيما يختص باشاعة احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاتها .

٣ ـ وله أن يعد مشروعات اتفاقات لتعرض على الجمعية العامة عن مسائل تدخل فى دائرة اختصاصه .

٤ ـ وله أن يدعو إلى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التى تدخل فى دائرة اختصاصه وفقا للقواعد التى تضعها « الامم المتحدة » .

(المادة الثالثة والستون)

١ ـ للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يضع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشار اليها فى المادة السابعة والخمسين تحدد الشروط التى على مقتضاها يوصل بينها وبين « الامم المتحدة » وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها .

٢ ـ وله أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته اليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء « الامم المتحدة » .

(المادة الرابعة والستون)

١ ـ للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء « الامم المتحدة » ومع الوكالات المتخصصة مايلزم من الترتيبات كيما تمده بتقارير عن الخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن المسائل الداخلة فى اختصاصه

٢ ـ وله أن يبلغ الجمعية العامة ملاحظاته على هذه التقارير .

(المادة الخامسة والستون)

للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يمد مجلس الامن بما يلزم من المعلومات وعليه أن يعاونه متى طلب إليه ذلك .

(المادة السادسة والستون)

١ — يقوم المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى تنفيذ توصيات الجمعية العامة بالوظائف التى تدخل فى اختصاصه .

٢ — وله بعد موافقة الجمعية العامة أن يقوم بالخدمات اللازمة لاعضاء « الامم المتحدة » أو الوكالات المتخصصة متى طلب إليه ذلك .

٣ — يقوم المجلس بالوظائف الاخرى المبينة فى غير هذا الموضع من الميثاق وبالوظائف التى قد تعهد بها إليه الجمعية العامة :

التصويت

(المادة السابعة والستون)

١ — يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى صوت واحد .

٢ — تصدر قرارات المجلس الاقتصادى والاجتماعى بأغلبية أعضائه الحاضرين المشتركين فى التصويت .

الاجراءات

(المادة الثامنة والستون)

ينشىء المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجانا للشئون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الإنسان ، كما ينشىء غير ذلك من اللجان التى قد يحتاج إليها لتأدية وظائفه .

(المادة التاسعة والستون)

يدعو المجلس الاقتصادى والإجتماعى أى عضو من « الأمم المتحدة » للاشتراك فى مداولاته عند بحث أية مسألة تعنى هذا العضو بوجه خاص ، على ألا يكون له حق التصويت .

(المادة السبعون)

للمجلس الاقتصادى والإجتماعى أن يعمل على اشتراك مندوبى الوكالات

المتخصصة فى مداولاته أو فى مداولات اللجان التى ينشئها دون أن يكون لهم حق التصويت ، كما أن له أن يعمل على اشتراك مندوبيه فى مداولات الوكالة المتخصصة .

(المادة الحادية والسبعون)

للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومة التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه . وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما أنه قد يجريها إذا رأى ذلك ملائما ، مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع عضو « الأمم المتحدة » ذى الشأن .

١ — يضع المجلس الاقتصادى والاجتماعى لائحة اجراءاته ومنها طريقة اختيار رئيسه .

٢ — يجتمع المجلس الاقتصادى والاجتماعى كلما دعت الحاجة إلى ذلك وفقا للائحة التى يسنها . ويجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه .

الفصل الحادى عشر

تصريح يتعلق بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى

(المادة الثالثة والسبعون)

يقر أعضاء الأمم المتحدة ـ الذين يضطلعون فى الحال أو فى الاستقبال بتبعات عن ادارة أقاليم لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى ـ المبدأ القاضى بأن مصالح أهل هذه الأقاليم لها المقام الأول ، ويقبلون أمانة مقدسة فى عنقهم ، الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الأقاليم إلى أقصى حد مستطاع فى نطاق السلم والأمن الدولى الذى رسمه هذا الميثاق . ولهذا الغرض :

(ا) يكفلون تقدم هذه الشعوب فى شؤون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم كما يكفلون معاملتها بانصاف وحمايتها من ضروب الاساءة ـ كل ذلك مع مراعاة الاحترام الواجب لثقافة هذه الشعوب .

(ب) ينمون الحكم الذاتى ، ويقدرون الامانى السياسية لهذه الشعوب قدرها ، ويعاونونها على انماء نظمها السياسية الحرة نموا مطردا ، وفقاً للظروف الخاصة لكل إقليم وشعوبه ، ومراحل تقدمها المختلفة .

(ج) يوطدون السلم والامن الدولى .

(د) يعززون التدابير الإنشائية للرقى والتقدم ، ويشجعون البحوث ، ويتعاونون فيما بينهم لتحقيق المقاصد الاجتماعية والاقتصادية والعلمية المفصلة فى هذه المادة تحقيقا عملياً ، كما يتعاونون أيضا لهذا الغرض مع الهيئات الدولية المتخصصة كلما تراءت لهم ملاءمة ذلك .

(ه) يرسلون إلى الامين العام بانتظام يحيطونه علما بالبيانات الفنية المتعلقة بأمور الاقتصاد والاجتماع والتعليم فى الاقاليم التى يكونون مسئولين عنها ، عدا الاقاليم التى تنطبق عليها أحكام الفصلين الثانى عشر والثالث عشر من هذا الميثاق . كل ذلك مع مراعاة القيود التى قد تستدعيها الاعتبارات المتعلقة بالأمن والاعتبارات الدستورية .

(المادة الرابعة والسبعون)

يوافق أعضاء الأمم المتحدة أيضا على أن سياستهم ازاء الأقاليم التى ينطبق عليها هذا الفصل ـ كسياستهم فى بلادهم نفسها ـ يجب أن تقوم على مبدأ حسن الجوار ، وأن تراعى حق المراعاة مصالح بقية اجزاء العالم ورفاهيتها فى الشئون الاجتماعية والاقتصادية والتجارية .

الفصل الثانى عشر

فى نظام الوصاية الدولى

(المادة الخامسة والسبعون)

تنشىء « الأمم المتحدة » تحت إشرافها نظاما دوليا للوصاية ، وذلك لإدارة الاقاليم التى قد تخضع لهذا النظام بمقتضى اتفاقات فردية لاحقة وللاشراف عليها ، ويطلق على هذه الأقاليم فيما يلى من أحكام اسم الأقاليم المشمولة بالوصاية .

(المادة السادسة والسبعون)

الأهداف الأساسية لنظام الوصاية طبقا لمقاصد « الأمم المتحدة » المبينة في المادة الأولى من هذا الميثاق هي :

(ا) توطيد السلم والأمن الدولي .

(ب) العمل على ترقية أهالي الأقاليم المشمولة بالوصاية في أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم ، وإطراد تقدمها نحو الحكم الذاتي أو الاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصة لكل إقليم وشعوبه ، ويتفق مع رغبات هذه الشعوب التي تعرب عنها بملء حريتها وطبقا لما قد ينص عليه في شروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية .

(ج) التشجيع على احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، والتشجيع على إدراك ما بين شعوب العالم من تقيد بعضهم بالبعض .

(د) كفالة المساواة في المعاملة في الأمور الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء « الأمم المتحدة » وأهاليها والمساواة بين هؤلاء الأهالي أيضا فيما يتعلق باجراء القضاء ، وذلك مع عدم الاخلال بتحقيق الأغراض المتقدمة ومع مراعاة أحكام المادة ٨٠ .

(المادة السابعة والسبعون)

يطبق نظام الوصاية على الأقاليم الداخلة في الفئات الآتية مما قد يوضع تحت حكمها بمقتضى اتفاقات وصاية .

١ - (ا) الأقاليم المشمولة الآن بالانتداب .

(ب) الأقاليم التي قد تقتطع من دول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .

(ج) الأقاليم التي تضعها في الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن إدارتها

٢ - أما تعيين أي الأقاليم من الفئات سالفة الذكر يوضع تحت نظام الوصاية وطبقا لأي شروط ، فذلك من شأن ما يعقد بعد من اتفاقات .

(المادة الثامنة والسبعون)

لا يطبق نظام الوصاية على الأقاليم التى أصبحت أعضاء فى هيئة « الأمم المتحدة » إذ العلاقات بين أعضاء هـذه الهيئة يجب أن تقوم على احترام مبدأ المساواة فى السيادة .

(المادة التاسعة والسبعون)

شروط الوصاية لكل إقليم يوضع تحت ذلك النظام ، وكل تغيير أو تعديل يطرآن بعد عليها ، ذلك كله يتفق عليه برضا الدول التى يعنيها هذا الأمر بالذات ومنها الدولة المنتدبة فى حالة الأقاليم المشمولة بانتداب أحد أعضاء «الامم المتحدة» . وهذا مع مراعاة أحكام المادتين ٨٣ ، ٨٥ فى شأن المصادقة على تلك الشروط وتعديلاتها .

(المادة الثمانون)

١ — فيما عدا ما قد يتفق عليه فى اتفاقات الوصاية الفردية التى تبرم وفق أحكام المواد ٧٧ ، ٧٩ ، ٨١ وبمقتضاها توضع الاقاليم تحت الوصاية ، وإلى أن تعقد مثل هذه الاتفاقات لا يجوز تأويل نص أى حكم من أحكام هـذا الفصل ولا تخريجه تأويلا أو تخريجا من شأنه أن يغير بطريقة ما أية حقوق لاية دول أو شعوب ، أو يغير شروط الاتفاقات الدولية القائمة التى قد يكون أعضاء «الامم المتحدة» أطرافا فيها .

٢ — لايجوز أن تؤول الفقرة الاولى من هـــذه المادة على أنها تهيىء سببا لتأخير أو تأجيل المفاوضة فى الاتفاقات التى ترمى لوضع الاقاليم المشمولة بالانتداب أو غيرها من الاقاليم فى نظام الوصاية طبقا للمادة ٧٧ أو تأخير أو تأجيل إبرام مثل تلك الاتفاقات .

(المادة الحادية والثمانون)

يشمل اتفاق الوصاية ، فى كل حالة الشروط ، التى يدار بمقتضاها الإقليم المشمول بالوصاية ، ويعين السلطة التى تباشر إدارة ذلك الإقليم ، ويجوز أن تكون

هذه السلطة التى يطلق عليها فيما يلى من الأحكام « السلطة القائمة بالإدارة » دولة أو أكثر أو هيئة « الأمم المتحدة » ذاتها .

(المادة الثانية والثمانون)

يجوز أن يحدد فى أى اتفاق من اتفاقات الوصاية موقع استراتيجى قد يشمل الإقليم الذى ينطبق عليه نظام الوصاية بعضه أو كله ، وذلك دون الإخلال بأى اتفاق أو اتفاقات خاصة معقودة طبقا لنص المادة ٤٣ .

(المادة الثالثة والثمانون)

١ — يباشر مجلس الامن جميع وظائف « الامم المتحدة » المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية ، ويدخل فى ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها .

٢ ـ تراعى جميع الاهداف الأساسية المبينة فى المادة ٧٦ بالنسبة لشعب كل موقع استراتيجى .

٣ ـ يستعين مجلس الامن بمجلس الوصاية ـ مع مراعاة أحكام اتفاقات الوصاية ودون اخلال بالاعتبارات المتصلة بالأمن ـ فى مباشرة ما كان من وظائف « الامم المتحدة » فى نظام الوصاية خاصا بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية للمواقع الاستراتيجية .

(المادة الرابعة والثمانون)

يكون من واجب السلطة القائمة بالإدارة أن تكفل قيام الأقليم المشمول بالوصاية بنصيبه فى حفظ السلم والأمن الدولى . وتحقيقا لهذه الغاية يجوز للسلطة القائمة بالإدارة أن تستخدم قوات متطوعة وتسهيلات ومساعدات من الأقليم المشمول بالوصاية للقيام بالالتزامات التى تعهدت بها تلك السلطة لمجلس الأمن فى هذا الشأن ، وللقيام أيضا بالدفاع وباقرار حكم القانون والنظام داخل الاقليم المشمول بالوصاية .

(المادة الخامسة والثمانون)

١ ـ تباشر الجمعية العامة وظائف « الامم المتحدة » فيما يختص باتفاقات الوصاية

على كل المساحات التى لم ينص على أنها مساحات استراتيجية ويدخل فى ذلك إقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها .

٢ ـ يساعد مجلس الوصاية الجمعية العامة فى القيام بهذه الوظائف عاملا تحت إشرافها .

الفصل الثالث عشر

فى مجلس الوصاية

التأليف

(المادة السادسة والثمانون)

١ ـ يتألف مجلس الوصاية من أعضاء « الامم المتحدة » الآتى بيانهم :

(١) الأعضاء الذين يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية .

(ب) الأعضاء المذكورون بالاسم فى المادة ٢٣ الذين لا يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية .

(ج) العدد الذى يلزم من الأعضاء الآخرين لكفالة أن يكون جملة أعضاء مجلس الوصاية فريقين متساويين ، أحدهما الأعضاء الذين يقومون بإدارة الأقاليم المشمولة بالوصاية والآخر الأعضاء الذين خلو من تلك الإدراة . وتنتخب الجمعية العامة هؤلاء الاعضاء لمدة ثلاث سنوات .

٢ ـ يعين كل عضو من أعضاء مجلس الوصاية من يراه أهلا بوجه خاص لتمثيله فى هذا المجلس .

الوظائف والسلطات

(المادة السابعة والثمانون)

لكل من الجمعية العامة ومجلس الوصاية عاملا تحت إشرافها ، وهما يقومان بأداء وظائفهما :

(١) أن ينظر فى التقارير التى ترفعها السلطة القائمة بالادارة .

(ب) أن يقبل العرائض ويفحصها بالتشاور مع السلطة القائمة بالإدارة .

(ج) أن ينظم زيارات دورية للاقاليم المشمولة بالوصاية فى أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالادارة .

(د) ان يتخذ هذه التدابير وغيرها وفقا للشروط المبينة فى اتفاقات الوصاية .

(المادة الثامنة والثمانون)

يضع مجلس الوصاية طائفة من الأسئلة عن تقدم سكان كل اقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية . وتقدم السلطة القائمة بالادارة فى كل اقليم مشمول بالوصاية داخل فى اختصاص الجمعية العامة تقريراً سنويا للجمعية المذكورة موضوعا على أساس هذه الأسئلة .

التصويت

(المادة التاسعة والثمانون)

١ — يكون لكل عضو فى مجلس الوصاية صوت واحد .

٢ — تصدر قرارات مجلس الوصاية بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت .

الاجراءات

(المادة التسعون)

١ — يضع مجلس الوصاية لائحة اجراءاته ومنها طريقة اختيار رئيسه .

٢ — يجتمع مجلس الوصاية كلما دعت الحاجة لذلك وفقا للائحة التى يسنها . ويجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه .

(المادة الحادية والتسعون)

يستعين مجلس الوصاية ، كلما كان ذلك مناسبا ، بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى وبالوكالات المتخصصة فى كل ما يختص به كل منها من الشئون .

الفصل الرابع عشر

فى محكمة العـــدل الدولية

(المادة الثانية والتسعون)

محكمة العدل الدولية هي الإدارة القضائية الرئيسية « للأمم المتحدة » ، وتقوم بعملها وفق نظامها الأساسي الملحق بهذا الميثاق وهو مبنى على النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى ويعتبر جزءا لايتجزأ من هذا الميثاق .

(المادة الثالثة والتسعون)

١ — يعتبر جميع أعضاء « الامم المتحدة » بحكم عضويتهم أطرافا فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية .

٢ — يجوز لدولة ليست من « الأمم المتحدة » أن تنضم إلى النظام الأساسى لمحكمة العـدل الدولية بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الامن .

(المادة الرابعة والتسعون)

يتعهد كل عضو من أعضاء « الأمم المتحدة » أن ينزل على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية يكون طرفا فيها .

٢ — إذا امتنع أحد المتقاضين فى قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخر أن يلجأ إلى مجلس الامن ، ولهذا المجلس ، إذا رأى ضرورة لذلك ، أن يقدم توصياته أو يصدر قرارا بالتدابير التى يجب إتخاذها لتنفيذ هذا الحكم .

(المادة الخامسة والتسعون)

ليس فى هذا الميثاق ما يمنع أعضاء « الأمم المتحدة » من أن يعهدوا بحل ما ينشأ

بينهم من خلاف إلى محاكم أخرى بمقتضى اتفاقات قائمة من قبل أو يمكن أن تعقد بينهم فى المستقبل .

(المادة السادسة والتسعون)

١ — لأى من الجمعية العامة أو مجلس الامن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية افتاءه فى أية مسألة قانونية .

٢ — ولسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك فى أى وقت ، أن تطلب أيضاً من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها .

الفصل الخامس عشر

فى الأمانة

(المادة السابعة والتسعون)

يكون للهيئة أمانة تشمل أمينا عاما ومن تحتاجهم الهيئة من الموظفين . وتعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الامن . والامين العام هو الموظف الإدارى الاكبر فى الهيئة .

(المادة الثامنة والتسعون)

يتولى الأمين العام أعماله بصفته هذه فى كل اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الامن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية ، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلها إليه هذه الفروع . ويعد الأمين العام تقريراً سنوياً للجمعية العامة بأعمال الهيئة .

(المادة التاسعة والتسعون)

للامين العام أن ينبه مجلس الامن إلى أية مسألة يرى انها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدولى .

(المـادة المائة)

١ — ليس للامين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو أن يتلقوا فى تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة . وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسىء إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها .

٢ — يتعهد كل عضو فى « الأمم المتحدة » باحترام الصفة الدولية البحت لمسئوليات الأمين العام والموظفين وبألا يسعى إلى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم .

(المادة الحادية بعد المائة)

١ — يعين الأمين العام موظفى الأمانة طبقا للوائح التى تضعها الجمعية العامة .

٢ — يعين للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ولمجلس الوصاية ما يكفيهما من الموظفين على وجه دائم ويعين لغيرهما من فروع « الأمم المتحدة » الأخرى ماهى بحاجة إليه منهم . ويعتبر جملة هؤلاء الموظفين جزءاً من الأمانة .

٣ — ينبغى فى استخدام الموظفين وفى تحديد شروط خدمتهم أن يراعى فى المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة كما أن من المهم أن يراعى فى اختيارهم أكبر ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى .

الفصل السادس عشر

أحكام متنوعة

(المادة الثانية بعد المائة)

١ — كل معاهدة وكل اتفاق دولى يعقده أى عضو من أعضاء « الأمم المتحدة » بعد العمل بهذا الميثاق يجب أن يسجل فى أمانة الهيئة وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن .

٢ — ليس لاى طرف فى معاهدة أو اتفاق دولى لم يسجل وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أى فرع من فروع «الأمم المتحدة».

(المادة الثالثة بعد المائة)

إذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء «الأمم المتحدة» وفقا لاحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق.

(المادة الرابعة بعد المائة)

تتمتع الهيئة فى بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التى يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها.

(المادة الخامسة بعد المائة)

١ — تتمتع الهيئة فى أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والاعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها.

٢ — وكذلك يتمتع المندوبون عن أعضاء «الأمم المتحدة» وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والاعفاءات التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة.

٣ — للجمعية العامة أن تقدم التوصيات بقصد تحديد التفاصيل الخاصة بتطبيق الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة، ولها أن تقترح على أعضاء الهيئة عقد اتفاقات لهذا الغرض.

الفصل السابع عشر

فى تدابير حفظ الأمن فى فترة الانتقال

(المادة السادسة بعد المائة)

إلى أن تصير الاتفاقات الخاصة المشار إليها فى المادة الثالثة والاربعين معمولا بها على الوجه الذى يرى معه مجلس الامن أنه أصبح يستطيع البدء فى احتمال مسئولياته وفقا للمادة الثانية والاربعين ، تتشاور الدول التى اشتركت فى تصريح الدول الاربع الموقع عليه فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٣ هى وفرنسا وفقا لاحكام الفقرة الخامسة من ذلك التصريح ، كما تتشاور الدول الخمس مع أعضاء « الامم المتحدة » الآخرين ، كلما اقتضت الحال ، للقيام نيابة عن الهيئة بالاعمال المشتركة التى قد تلزم لحفظ السلم والامن الدولى .

(المادة السابعة بعد المائة)

ليس فى هذا الميثاق ما يبطل أو يمنع أى عمل إزاء دولة كانت فى أثناء الحرب العالمية الثانية معادية لأحدى الدول الموقعة على هذا الميثاق إذا كان هذا العمل قد اتخذ أو رخص به نتيجة لتلك الحرب من قبل الحكومات المسئولة عن القيام بهذا العمل .

الفصل الثامن عشر

فى تعديل الميثاق

(المادة الثامنة بعد المائة)

التعديلات التى تدخل على هذا الميثاق تسرى على جميع أعضاء « الأمم المتحدة » إذا صدرت بموافقة ثلثى أعضاء الجمعية العامة وصدق عليها ثلثا أعضاء « الأمم المتحدة » ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين ، وفقا للاوضاع الدستورية فى كل دولة .

(المادة التاسعة بعد المائة)

١ — يجوز عقد مؤتمر عام من أعضاء « الأمم المتحدة » لاعادة النظر فى هذا الميثاق فى الزمان والمكان اللذين تحددهما الجمعية العامة بأغلبية ثلثى أعضائها وبموافقة سبعة ما من أعضاء مجلس الأمن . ويكون لكل عضو من « الأمم المتحدة » صوت واحد فى المؤتمر .

٢ — كل تغيير فى هذا الميثاق أوصى به المؤتمر بأغلبية ثلثى أعضائه يسرى إذا صدق عليه ثلثا أعضاء « الأمم المتحدة » ومن بينهم الأعضاء الدائمون فى مجلس الأمن وفقا لأوضاعهم الدستورية .

٣ — إذا لم يعقد هذا المؤتمر قبل دور الانعقاد السنوى العاشر للجمعية العامة ، بعد العمل بهذا الميثاق ، وجب أن يدرج بجدول أعمال ذلك الدور العاشر اقتراح بالدعوة إلى عقده ، وهذا المؤتمر يعقد إذا قررت ذلك أغلبية أعضاء الجمعية العامة وسبعة ما من أعضاء مجلس الأمن .

الفصل التاسع عشر

فى التصديق والتوقيع

(المادة العاشرة بعد المائة)

١ — تصدق على هذا الميثاق الدول الموقعة عليه كل منها حسب أوضاعه الدستورية .

٢ — تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية التى تخطر الدول الموقعة عليه بكل إيداع يحصل كما تخطر الأمين العام لهيئة «الأمم المتحدة» بعد تعيينه .

٣ — يصبح هذا الميثاق معمولا به متى أودعت تصديقاتها جمهورية الصين وفرنسا واتحاد جمهوريات السوفييت الاشتراكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال ايرلندا والولايات المتحدة الأمريكية وأغلبية الدول الأخرى

الموقعة عليه . وتعد حكومة الولايات المتحدة الأمريكية بروتوكولا خاصا بالتصديقات المودعة وتبلغ صورا منه لكل الدول الموقعة على الميثاق .

٤ — الدول الموقعة على هذا الميثاق التى تصدق عليه بعد العمل به ، تعتبر من الاعضاء الاصليين فى « الامم المتحدة » من تاريخ إيداعها لتصديقاتها .

(المادة الحادية عشرة بعد المائة)

وضع هذا الميثاق بلغات خمس هى الصينية والفرنسية والروسية والانجليزية والاسبانية ، وهى لغاته الرسمية على وجه السواء . ويظل الميثاق مودعا فى محفوظات حكومة الولايات المتحدة الامريكية ، وتبلغ هذه الحكومة حكومات الدول الاخرى الموقعة عليه صورا معتمدة منه .

وقد وقع مندوبو حكومات « الامم المتحدة » على هذا الميثاق مصداقا لما تقدم .

صدر بمدينة سان فرنسسكو فى اليوم السادس والعشرين من شهر يونية سنة ١٩٤٥ .

فهرس هجائى [1]

(١) استبعدنا من هذا الفهرس الهيئات العاملة فى كل من عصبة الأمم ، وهيئة الأمم المتحدة لأنها تكررت كثيرا بسبب دوران الموضوع حولها ، ولكن ذكرنا فروع كل منهما وذكرنا أيضا محكمة العدل الدولية لأنها لم تعالج فى هذا الجزء من الكتاب .

« ك »

« ل »

« م »

[تم]

* * *

الجزء الأول

المدخل لدراسة التنظيم الدولى

الباب الأول

نشأة فكرة التنظيم الدولى

الفصل الثانى

الفصل الثالث

الفصل الرابع

الباب الثانى

ماهية التنظيم الدولى

الفصل الاول

الفصل الثانى

المبحث الأول

المبحث الثانى

الفصل الثالث

الفصل الرابع

المبحث الأول

المبحث الثانى

الجزء الثانى

الباب الأول

عصبة الأمم

المبحث الثالث

الفصل الخامس

الباب الثانى

الأمم المتحـــدة

الفصل الأول

الفصل الثالث

المبحث الثانى

المبحث الثالث

المبحث الرابع

المبحث الخامس

✲ ✲ ✲

المطبعة العربية ١١ شارع الليودية (درب الجماميز)
تليفون : ٢٥٦٣٨



